Besteht die Souveränität Deutschlands über seinen Luftraum?

Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung der juristischen Doktorwürde
der
rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der
Universität Rostock

Vorgelegt von
ERWIN BERN
aus Dortmund

1 9 2 6

Buchdruckerei W. Th. Webels, Essen

Referent:

Prof. Dr. Edgar Tatarin-Tarnheyden

Rigorosum: 23. Juli 1926

Meinen Eltern!

Übersicht.

Einleitender Teil:

Staatshoheit und internationaler Luftverkehr.

I. Hauptteil:

Ueber die rechtliche Natur der Souveränität.

II. Hauptteil:

Luftfreiheit und Luftsouveränität.

III. Hauptteil:

Der Friedensvertrag von Versailles und seine Auswirkungen.

I. Formelle Bestimmungen. Ueberwachung durch Ilük, Garantiekomitee und Völkerbund.

II. Materielle Bestimmungen.

1. Verbot der Luftstreitkräfte (militärische Luftstreitkräfte, Polizeifliegerstaffeln). Verbot der militärischen Schulung.
2. Bauverbot und Begriffsbestimmungen".
3. Rechte der A. und A. Mächte, Deutschland zu überfliegen und in Deutschland zu landen.
4. Besetztes Gebiet und neutrale Zone.
5. Art. 319 und die Frage der Internationalen Konvention für Luftschiffahrt.
6. Stellung Deutschlands zu den der Konvention nicht angehörenden Staaten.

IV. Hauptteil:

Die Staatsverträge mit der Schweiz, Dänemark, Holland, Oesterreich, Schweden, Estland, Litauen.

V. Hauptteil:

Die Frage nach einem evtl. schon bestehenden Gewohnheitsrecht.

VI. Hauptteil:

Regelung des innerstaatlichen Luftverkehrs.

1. Luftverkehrsgesetz vom 1. August 1922.
2. Verbot des zivilen Luftverkehrs für die A. und A. Mächte innerhalb Deutschlands.

Schlußbemerkung:

Schlußfolgerung.

Anhang:

Die Pariser Luftfahrtverhandlungen.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549208_0058

Literaturverzeichnis.

Aeroclub, Deutscher: Sammlung von Gesetzen betr. die Luftfahrt Bd. I, II und III, Berlin 1919.

v. Bar: Zum Luftschiffahrtsrecht D. J. Z. 1911, S. 1026.

Bielenberg: Die Freiheit des Luftraums. Diss. Heidelberg, Berlin 1911.

Bluntschli: Das moderne Völkerrecht, Nördlingen 1878.

Brennwald: Luft und Recht, Aarau 1910.

Behring: Die internationale Regelung der Luftschiffahrt im Völkerbund. Diss. Würzburg 1922.

Caspar: Das Luftfahrtrecht Deutschlands unter Berücksichtigung des Friedensvertrages von Versailles. Diss. Marburg 1922.

Erythropel: Das Recht am Luftraum. Diss. Göttingen 1898.

Euler: Die Internationalität der Luftfahrt, Berlin 1919.

Fauchille: Le domain aérien et le régime juridique des aérostats. Revue général VIII. 1901, S. 414—85.

Fisser: Die Luftfahrt als Verkehrsmittel. Diss. Greifswald 1922.

Gareis: Institutionen des Völkerrechts, Gießen 1901.

Grünwald: Das Luftschiff in völkerr. und strafrechtlicher Beziehung, Hannover 1908.

Hilty: Die völkerrechtlichen Gebräuche in der atmosphärischen Zone. Archöff. R. Bd. II, S. 230.

Hertz-Kleptow: Der Friedensvertrag von Versailles und das deutsche Luftwesen. Diss. Königsberg 1922.

Hürlimann: Die internationale Luftfahrtskonvention und der Versailler Vertrag. Diss. Würzburg 1922.

Kohler: Die Luftschiffahrt im Völkerrecht. Z. V. B. 1910. 588.

Kullmann: Völkerrechtliche Fragen des Luftverkehrs im Frieden und Kriege. Diss. Köln 1922.

v. Liszt-Fleischmann: Das Völkerrecht. Berlin 1925.

Matthieu: Deutscher Luftverkehr und deutsches Luftverkehrsrecht bis zur Gegenwart. Diss. Würzburg 1922.

Meili: Das Luftschiff im internen Recht und Völkerrecht. Zürich 1908.

Mérignhac: Traité du droit public international. Paris I. 1905, II. 1907

Otto: Das Luftfahrzeug in staats- und völkerrechtlicher Beziehung. Diss. Greifswald 1921.

Rosochacki: Betrachtungen zur Luftverkehrspolitik. Diss. Tübingen 1922.

Schröder: Der Luftflug, Geschichte und Recht. Berlin 1911.

Spiropulos: Der Luftraum. Leipzig 1922.

Schweitzer: Die rechtliche Natur des Luftraums. Diss. Greifswald 1921.

Tanneberger: Die Entwicklung des Luftverkehrs. Diss. Breslau 1923.

Tauber: Ueber luftrechtliche Fragen. Vortrag, gehalten im Berliner Anwaltverein am 17. IX. 1912.

v. Ulmann: Völkerrecht. Tübingen 1908.

Veiel: Die luftrechtlichen Bestimmungen des Versailler Vertrages. Teil V. Diss. Würzburg 1921.

Warschauer: Luftrecht, Kattowitz 1910.

Weck: Deutsches Luftrecht, Berlin 1913.

Wegener: Der Luftverkehr im öffentlichen Recht. Diss. Frankfurt 1922.

Wein: Deutsches Recht auf dem Gebiete des Luftverkehrs nach dem Kriege 1914/18. Diss. Erlangen 1923.

Wenzel: Juristische Grundprobleme. Berlin 1920.

Wolters: Luftverkehrsrecht. Rostock 1918.

Wündisch: Der Friedensvertrag v. 28. Juni 1919. Mannheim, Berlin, Leipzig 1919.

Zitelmann: Luftschiffahrtsrecht, Leipzig 1910.

Zitelmann: Die Rechtsfragen der Luftfahrt. München-Leipzig 1911.

Wittmayer: Die Weimarer Reichsverfassung, Tübingen 1922.

Deutsche Juristenzeitung.

Juristische Wochenschrift.

Verkehrsrchtl. Rundschau.

Flugsport.

Frankfurter Zeitung.

Deutsche Zeitung.

Nachrichten für Luftfahrer.

Kölnische Zeitung.

D. A. Z.

Einleitender Teil.

Staatshoheit und internationaler Luftverkehr.

Der wissenschaftliche Streit über Luftfreiheit auf der einen, und Luftsouveränität auf der anderen Seite ist, seit der Weltkrieg sein Wort gesprochen hat, in den Hintergrund getreten. Selbst in dem Lande, in dem die Wiege des großen Luftfreiheitstheoretikers Paul Fauchille gestanden hat, hat man die praktische Unbrauchbarkeit dieser Theorie erkannt, die Praxis des französischen Staates jedenfalls vertritt mit aller Schärfe den Standpunkt der Souveränität. Und wir Deutsche haben guten Grund, Zitelmann Recht zu geben, wenn er bereits im Jahre 1910 betonte, es sei im höchsten Grade zu wünschen, daß bei den künftigen völkerrechtlichen Verhandlungen das Deutsche Reich sich mit voller Entschiedenheit auf den Standpunkt stelle, daß die Herrschaft des Staates im Luftraum, gleichgültig in welcher Höhe, als vorhanden anerkannt werden müsse, den einzigen Standpunkt, der es ihm erlaube, Herr im eigenen Hause zu bleiben und nach eigenem Gutdünken für die eigene Sicherheit zu sorgen. Die völkerrechtlichen Verhandlungen sind, abgesehen von den Verhandlungen über das nur kurze Zeit in Kraft gewesene und nicht wieder erneuerte deutsch-französische Abkommen über den Luftverkehr vom Jahre 1913 und über das Abkommen Deutschlands mit Rußland vom selben Jahre, dem das gleiche Schicksal widerfuhr, erst die Friedensverhandlungen von Versailles geworden.

In dem vorhergenannten Abkommen wurde der Grundsatz der Souveränität anerkannt, wenn auch in dem deutsch-russischen Abkommen, das ausnahmslos die Grenzen beider Länder schloß, in einer Weise, die im Interesse eines internationalen Verkehrs keine Billigung finden kann.

Der Weltkrieg verhalf der Souveränitätslehre zum Siege. Durch den Krieg wurden die vitalsten Interessen, sowohl der Kriegführenden wie der Neutralen berührt und ein Ueberfliegen des Gebietes durch ein den Luftstreitkräften einer bewaffneten Macht angehörendes Luftfahrzeug, bedeutete für Krieg-

führende wie für Neutrale eine erhebliche Gefährdung. Zu der Zeit waren es vor allem die Neutralen, die durch gesetzliche Regelung die Souveränität über ihrem Territorium statuierten. Erst mit Beendigung des Krieges und mit dem Beginn eines zivilen Luftverkehrs, der sich die Erfahrungen des Krieges zunutze machen konnte, begann allmählich allgemein eine gesetzliche Regelung des Luftverkehrs einzusetzen.

Von den vielen Staaten, die bis heute ihren Luftverkehr gesetzlich geregelt haben, heben einige den Grundsatz von der Souveränität über den Luftraum ausdrücklich hervor. So z. B. sagt Spanien in einer Kgl. Verordnung vom 25. X. 19 in § 1: „Kraft der Hoheitsrechte, die der spanische Staat in der Luft über seinem Gebiet und seinen Gewässern ausübt", Italien in Art. 1 seiner Luftfahrtvorschriften vom 20. 8. 23: „Der Staat übt die volle und ausschließliche Souveränität in dem Luftraum aus, der das Staatsgebiet einschließlich der Territorialgewässer bedeckt", Ungarn in seiner V. O. betr. den Luftverkehr von 1923 in § 1: „Die Hoheitsrechte des ungarischen Staates erstrecken sich auch auf den oberhalb seines Gebietes befindlichen Luftraum", neuerdings auch die Tschechoslowakei in § 1 ihres Lu. V. G. vom 8. Juli 1925: „Dem tschechoslowakischen Staate steht die ausschließliche Staatsgewalt im Luftraum über seinem Staatsgebiete zu" und schließlich die am 13. Oktober 1919 in Paris abgeschlossene, eine große Zahl unserer Feindstaaten umschließende und als Grundlage für eine umfassende internationale Regelung gedachte „Internationale Konvention für Luftfahrt" in Art. 1: „Die vertragschließenden Staaten erkennen an, daß jeder Staat völlige und ausschließliche Herrschaft im Luftraum über seinen Territorien und Territorialgewässern hat".

Andere Staaten lassen diesen Grundsatz von der Souveränität in ihren Gesetzen und Verordnungen Leben gewinnen, ohne ihn expressis verbis zu statuieren.

Die heutige Staatenpraxis ist zu ihrem überwiegenden Teile von diesem Grundsatz ausgegangen.

Aber es wird gewiß keinem der souveränen Staaten möglich sein, nun frei und ohne die Interessen seiner Nachbarstaaten zu beachten, in seinem Luftraum zu walten. Ja, der Staat hat selber zur Entwicklung seiner Luftfahrt das regste Interesse daran, über seine Grenzen hinauszufliegen, und da-

rum muß er notgedrungen der internationalen Luftfahrt Konzessionen machen. Schreiber[1]) sagt hierüber:

„Nun werden aber alle diese Fragen in ihrem inneren Aufbau bestimmt durch zwei Tatsachen, die einander entgegengesetzt wirken und deren Versöhnung miteinander die Aufgabe der nächsten Jahrzehnte sein wird. Deren eine ist die Reichweite des Luftfahrzeuges als Transportmittel und die Geringfügigkeit der Staatengebiete im Verhältnis zu ihr. Sie bedingt, daß weltgleiches Luftrecht das selbstverständliche Ziel ist, das jedem Luftfahrer vor Augen stehen muß. Die andere Tatsache ist die nationale Gebundenheit des Rechtssystems und ihre Radizierung auf Staatengebiete, die für die Luftfahrt zu klein sind." „Wir stehen hier also am Beginn eines langen und voraussichtlich schweren Ringens um den Ausgleich. Der Ausgleich selbst wird kommen; er muß kommen, weil die Sache ihn fordert."

Hemmend für die Entwicklung eines weltgleichen Luftrechts ist die durch den Weltkrieg geschaffene Atmosphäre des Mißtrauens. Es ist zu bedauern, daß gerade der Weltkrieg die Probleme des Luftrechts mit seiner ungeahnten Ausbildung und Bedeutung der Flugzeuge zunächst auf rein militärischem Gebiete zur Entscheidung gestellt hat. Unmittelbar nach Beendigung des Krieges saß die Gedankenverbindung Flugzeug mit Kriegsgerät noch viel zu stark in den Köpfen der Kriegsmenschen und erst allmählich konnte der Gedanke an die Verwendung der Flugzeuge im friedlichen Verkehrswettbewerb sich durchsetzen. Heute ist er stark in den Vordergrund getreten, aber das zu seiner Entwicklung erforderliche Vertrauen ist noch nicht vorhanden. Das zeigt einmal die Behandlung Deutschlands, dem man, wie unten gezeigt werden wird, die Möglichkeit einer freien Entwicklung seines zivilen Luftverkehrs genommen hat und außerdem die sogenannte „Internationale Konvention", die in ihrer augenblicklichen Fassung keinen Anspruch darauf machen kann, eine wirkliche „internationale" Regelung des Luftverkehrs zu sein.

Will man die Frage nach der Souveränität Deutschlands über seinen Luftraum einer Prüfung unterziehen, so hat man zweierlei zu unterscheiden: einmal die Konzessionen, die Deutschland dem Interesse des internationalen Luftverkehrs gemacht hat und sodann die aus dem Versailler Friedensvertrag sich ergebenden Einschränkungen, die diesem Interesse nicht dienen. Der Versailler Vertrag mit seinen für Deutschland

1) In „Flugsport" XVII. Jahrgang Heft 2, 1926.

unerträglichen Bestimmungen und Auswirkungen verleitete eine Reihe von Autoren zu dem Schluß, Deutschland habe durch ihn schon seine Souveränität verloren. So sagte z. B. Wein[2])

„Dadurch, daß Deutschland durch den Artikel 318 letzten Endes auch noch gezwungen wurde, den A. und A.-Mächten vom Standpunkt des finanziellen Luftverkehrs die gleiche Behandlung wie sie die meistbegünstigste Nation genießt zuzubilligen, ist auch noch, neben dem freien Durchfahrts- und Landungsrecht der A. und A.-Mächte nach Art. 313 die deutsche Souveränität in Beziehung auf den Luftraum, d. h. unsere Lufthoheit überhaupt verloren. Unsere Souveränität haben wir ja eigentlich schon dadurch verloren, daß wir zur Zeit tatsächlich von 23 fremden interalliierten Kommissionen überwacht oder richtiger gesagt, regiert werden."

Dieser Ansicht ist nicht beizustimmen. Sie beruht auf einer nicht ganz klaren Vorstellung von der rechtlichen Konstruktion der Souveränität, auf die wir unten eingehen wollen. Außerdem ist nicht einzusehen, wieso gerade wegen des sogen. Meistbegünstigungsrechtes auf einmal die Frage nach der Souveränität negativ zu beantworten wäre. Die Meistbegünstigungsklausel ist Bestandteil jedes Handelsvertrages und es wird keinem einfallen, ihretwegen die Souveränität der diese Handelsverträge abschließenden Staaten zu bezweifeln. Und selbst wenn man die Unkündbarkeit der F. V. in Rechnung setzt, so kann lediglich die Tatsache, daß dieser Vertrag ein Meistbegünstigungsrecht für gewisse Staaten enthält, noch nicht einen sicheren Beweis für den Verlust der Souveränität enthalten. Dieser Beweis ist, wie unten gezeigt werden wird, von ganz anderen Grundlagen aus zu konstruieren. Wenn wir „eigentlich" unsere Souveränität schon durch die Tätigkeit der 23 Kontrollkommissionen verloren haben, wäre es nicht mehr nötig, obigen Beweis zu erbringen. Der Vertreter dieser Ansicht scheint sich aber noch nicht ganz schlüssig zu sein, ob wir die Souveränität dadurch verloren haben. Daß die 23 Kontrollkommissionen Deutschland tatsächlich „regieren", ist eine Ansicht, die von einem Juristen nicht vertreten werden dürfte.

Immerhin bedeuten die im F. V. enthaltenen Bestimmungen für Deutschland hinsichtlich seiner Luftverkehrsregelung erhebliche Einschränkungen und sie sind daher auch bei der Erörterung der gestellten Fragen anzuführen.

2) a. a. O. S. 63.

Den Erfordernissen des internationalen Luftverkehrs hat Deutschland in einer Reihe von Verträgen Rechnung getragen; es hat teils in speziellen Luftverkehrsabkommen, teils in Handelsverträgen mit luftrechtlichen Bestimmungen auf die unbeschränkte Ausübung seiner Luftsouveränität verzichtet und dem friedlichen Verkehr seine Grenzen geöffnet.

Wieweit das Gewohnheitsrecht für die Einschränkung der vollen Souveränität schon eine Rolle spielt, soll in einem besonderen Kapitel untersucht werden.

Vorweg sei zunächst in einem theoretischen Teile die rechtliche Natur der Souveränität untersucht und die theoretische Begründung der Luftsouveränität insbesondere gegeben.

I. Hauptteil.

Ueber die rechtliche Natur der Souveränität.

Souveränität ist eine Eigenschaft des Staates, sie ist der Ausdruck für die höchste Herrschermacht, die summa potestas, die nach außen und im Innern von keiner höheren Macht abhängig ist.

Wenn man auf Grund der Bestimmungen des Versailler Vertrags zu dem Schluß verleitet wurde, Deutschlands Souveränität über den Luftraum zu leugnen, so verband man offenbar mit dem Gedanken der Souveränität ein politisches Machtvermögen. Souveränität ist aber nicht der Ausdruck politischer Macht, sondern ein reiner Rechtsbegriff. Sie ist nach Wenzel:[3]) „ ... die Verneinung der Unterordnung der obersten Instanz einer Gemeinschaft in Bezug auf die Geltung ihrer Normen unter den Willen eines höheren Normensetzers; sie ist Unterordnungslosigkeit in Bezug hierauf."

Das will besagen, daß der mit Souveränität ausgestaltete Normensetzer einer Gemeinschaft Normen setzen kann, die innerhalb dieser Gemeinschaft als höchste anerkannt und von keiner anderen gesetzgebenden Instanz ohne seinen Willen aufgehoben werden können. Innerstaatlich findet das im deutschen Staatsrecht seinen Ausdruck in Art. 13 der RV.:

„Reichsrecht bricht Landrecht", der das Deutsche Reich souverän den Ländern gegenüber stellt. Nach außen bedeutet es Unabhängigkeit von fremdstaatlichen Normensetzern. Aber diese Unabhängigkeit ist hier einer besonderen Betrachtung zu unterziehen.

In Wirklichkeit ist ja kein Normensetzer wirklich unabhängig von Imperativen der verschiedensten Normensysteme. Kirche und fremdstaatliche Gemeinschaften verlangen von ihm, daß er bestimmte Gesetze erläßt oder nicht. Aber nach Wenzel gelten diese Imperative auch nur mit der ihr eigenen

3) a. a. O. S. 180.

Autorität. Sie vermögen nicht seine Gesetze, die etwa ihren Forderungen entgegenlauten, aufzuheben. [4])

Nach ihm ist die Abhängigkeit eines souveränen Normensetzers von anderen auch souveränen Normensetzern wohl möglich, sie darf nur nicht so weit gehen, daß dem einen der unmittelbare Eingriff in die Gesetzgebung des anderen möglich ist.

„Die Unterordnung ist also nicht gleichbedeutend sondern nur eine Unterart der Abhängigkeit. Indem wir so den Begriff der Abhängigkeit die Unterordnung als Unterart umfassen lassen, muß sein Gegensatz, die Unabhängigkeit, stets die Unterordnungslosigkeit d. i. die Souveränität in sich schließen. Der unabhängige oberste Normensetzer ist stets souverän. Wir können das Verhältnis der Bedeutungen von Unabhängigkeit und Abhängigkeit einerseits und von Souveränität und Unterordnung andererseits dahin ausdrücken, daß die untergeordnete normensetzende Instanz stets eine abhängige Instanz, aber nicht jeder abhängige auch notwendig eine untergeordnete ist; die unabhängige oberste Instanz einer Gemeinschaft ist stets souverän; aber nicht ist jede souveräne Instanz stets unabhängig.“[5])

Das gleiche sagt Laband: [6])

„Eine Persönlichkeit kann einen großen und weitreichenden Kreis von Lebenszwecken nach ihrem freien und selbständigen Willen beherrschen, sie ist dennoch nicht souverän, wenn sie an irgend einem Punkte einem fremden Willen unterworfen, der Herrschaft einer anderen Persönlichkeit unterstellt, ihren Befehlen von Rechts wegen Gehorsam schuldig ist.“

Aus obigem ergibt sich schon, daß es zum mindesten falsch ist, von dem Verlust der Souveränität am Luftraum zu sprechen, ohne den Verlust der Souveränität in toto zu behaupten. Es gibt keine Souveränität, wenn es keine Souveränität über den Luftraum mehr gibt. Eine Beschränkung der Souveränität kommt, wie Nelson[7]) richtig sagt, ihrer Vernichtung gleich.

Die theoretische Begründung der Luftsouveränität sei im folgenden Kapitel gegeben.

---

4) a. a. O. S. 181.
5) a. a. O. S. 183.
6) a. a. O. S. 73.
7) a. a. O. S. 60.

II. Hauptteil.

Luftfreiheit und Luftsouveränität.

„L'air est libre" — „Der Luftraum ist frei", d. h. er steht jederzeit unbehindert den Luftfahrzeugen jedes Staates und jedes Menschen zum Ueberfluge zur Verfügung, so sagte der Franzose Paul Fauchille[8]) im Jahre 1902 auf der Brüsseler Konferenz des Institut de Droit internationale, als er ein Referat über das „Régime juridique des aérostats" hielt. In diesem Referat entwarf Fauchille das Projekt für ein Reglement, das den Versuch enthielt, völkerrechtliche Grundsätze für den Verkehr durch Luftfahrzeuge aufzustellen. Der Art. 7 dieses Reglements schränkte jedoch die Freiheit des Luftraumes wieder ein und gewährte den Staaten „le droit nécessaire a leur conservation". Zur Wahrung der „droits de conservation", die sich auf Abwehr eventueller Spionage, Zollpolizei und auf notwendige Maßnahmen zur Landesverteidigung bezogen, wurde im Art. 8 eine Höhengrenze von 1500 m festgesetzt — später auf 500 m ermäßigt — innerhalb deren die Staaten die genannten Rechte sollten ausüben dürfen. Noch weiter ging Nys, der auf dieser Konferenz das Korreferat hielt; er trat ein für völlige Freiheit des Luftraumes und wollte den Staaten nicht einmal die „droits de conservation" einräumen.

Auf der Genter Tagung im Jahre 1906 setzte Westlake[9]) der These Fauchille's folgenden Satz entgegen:

„L'Etat a un droit de souveraineté sur l' espace aérien audessus de son sol".

Luftfreiheit wurde auf der einen Seite proklamiert, auf der andern Seite wurde für den Staat ein Souveränitätsrecht auch im Luftraume geltend gemacht. Luftfreiheit und Luftsouveränität, das sind die beiden konsequent durchdachten Auffassungen, in die sich in der luftrechtlichen Literatur die Schriftsteller teilen.

Zwischen diesen Anschauungen hat man zahlreiche Vermittlungen anzubahnen versucht, aber eine durch Souveränität

8) Annuaire de l'institut de droit international Bd. XIX, S. 19 ff.
9) Annuaire de l'institut de droit international Bd. XIX, S. 299.

beschränkte Luftfreiheit verdient ihren Namen ebensowenig, wie eine durch Luftfreiheit beschränkte Souveränität, „ein Zwischending gibt es nicht", sagt Zitelmann mit Recht. Das von Fauchille dem Staate zugebilligte „droit de conservation", dieses Selbsterhaltungsrecht, das den Schutz gegen alle Gefahren, die für den Staat und seine Angehörigen aus der Natur und Anwendung der Luftfahrt erwachsen können, das demnach auch jede Kontrolle der Luftfahrzeuge, Verbote des Ueberfliegens bestimmter Landesteile, ja, des ganzen Landes möglich macht — denn die zu seiner Erhaltung notwendigen Maßnahmen bestimmt der souveräne Staat selbst — dieses Selbsterhaltungsrecht ist nach Meurers zutreffendem Ausdruck „verschämtes Souveränitätsrecht"[10]). Diese „in den Raum strahlenden Rechte" gehen so weit, als Maßnahmen zu staatlicher Selbsterhaltung nötig sind, also so weit die Luftfahrt möglich ist.

Die These von der Freiheit des Luftraums hat trotz ihrer ausdrücklichen Proklamierung durch das Institut de droit international nie eine irgendwie praktische und rechtliche Bedeutung erlangt. Sie ist durch die Wissenschaft widerlegt und durch die Gewalt der Tatsachen überwunden. Nur ganz vereinzelt wird in der deutschen luftrechtlichen Literatur noch an der Luftfreiheit festgehalten,[11]) abgesehen von den Gegenargumenten der Wissenschaft konnten die Erfahrungen des Krieges und nicht zuletzt das Friedensdiktat noch immer nicht genügend dartun, daß es der Existenz unseres Staates gefährlich werden, ja sie vernichten muß, wenn zum Zwecke internationaler Friedensarbeit Machtmittel und Rechte aus der Hand gegeben werden, während keiner der jetzt das internationale Uebergewicht innehabenden Staaten an internationale Interessen und gemeinsame Friedensarbeit denkt, vielmehr jetzt eifriger als je in der Welt Kriegsmittel bereit gestellt werden, deren Handhabung, wie wir am eigenen Leibe erfahren haben, zum allerwenigsten geeignet erscheinen, eine friedliche Gemeinschaft der Völker und Staaten zu schaffen.

Bei der grundlegenden Wichtigkeit der Frage nach der rechtlichen Natur des Luftraums im gegenseitigen Verhältnis der Staaten erscheint es notwendig, sich kurz die Gedankengänge vor Augen zu halten, die zur Aufstellung der beiden, sich gegenüberstehenden Theorien von der Luftfreiheit und der Luftsouveränität führten.

---

10) Meurer, Luftschiffahrtsrecht, München und Berlin 1909, S. 8.
11) Schweitzer, Berlin 1920 u. a.

In der rechtlichen Beurteilung, die der Schaffung neuer Verhältnisse stets auf dem Fuße folgt und auch hinsichtlich des Luftrechtes frühzeitig einsetzte, glaubte man sich damals auch von dem bisherigen Boden loslösen zu können. Hingenommen von der Neuheit der Erfindung und von der Unendlichkeit des Luftraums, in dem sich das neue Verkehrsmittel betätigte, gab man sich der Ansicht hin, im Luftrecht eine ganz neue rechtliche Disziplin gefunden zu haben. Das Gefühl der Befreiung, das der Luftfahrer vielleicht noch reiner als der Seefahrer empfindet, und die Begeisterung für die neue Schöpfung menschlichen Geistes lassen wohl psychologisch den Satz von der „Freiheit des Luftraums" verständlich erscheinen. Juristisch begründen und rechtfertigen läßt er sich nicht.

Fauchille und die sonstigen Vertreter der Luftfreiheitstheorie[12]) begründen ihre These mit folgenden immer, wenn auch mit Variationen wiederkehrenden Erwägungen.

Der erste Grund beschäftigt sich mit dem Begriff der Souveränität und sagt, die Ausübung der Souveränität im Luftraum sei undurchführbar[13]). Die Souveränität im Luftraum beruhe auf den Waffen des Staates. Der Luftraum widerstrebe auch seiner Natur nach nicht einer derartigen Beherrschung. Jedoch habe kein Staat so zahlreiche Kanonen und könne sie nicht so plazieren, daß er den ganzen über seinem Territorium befindlichen Luftraum dauernd unter Feuer halten könne.

Wäre diese Begründung richtig, so würde es füglich überhaupt keinen souveränen Staat geben, denn eine derart ausschließliche und dauernde Beherrschung kann ein Staat nicht einmal in seinem Territorium ausüben; kein Staat wäre souverän außer im Umkreis seiner Festungen und auf seinen Truppenübungsplätzen während der Schießübungen. Fauchilles Begründung beruht auf der Behauptung, daß Souveränität nur bei tatsächlicher und dauernder Beherrschung denkbar sei. Zitelmann[14]) bereits weist diesen Satz zurück. Die Möglichkeit, die Herrschaft geltend zu machen,

12) Nys (annuaire de l'inst. de droit internat.) Bd. XIX, S. 86, 1902); Meili (Das Luftschiff im internen Recht und Völkerrecht, Zürich 1908); Warschauer Luftrecht) Kattowitz 1910; Bielenberg (Die Freiheit des Luftraumes), Berlin 1920 u. a.

13) Fauchille Le domain aérien et le régime juridique des aérostats in der Révue général de droit international Public, Paris 1911, Heft 4, S. 414 ff.

14) Zitelmann, Luftschiffahrtsrecht, Leipzig 1910, S. 22.

muß zur Annahme der Souveränität im Staatsgebiet genügen[15]).

Im gleichen Zusammenhange sagt Fauchille, daß die Annahme der Souveränität im Luftraum das Recht der Nationen verletze, in gleicher Weise die „Wohltaten des internationalen Handels" zu genießen. Ein derartiges grundsätzliches Recht der Staaten ist in der Wissenschaft nicht bekannt, im Völkerrecht nicht anerkannt und wird in der Praxis nicht gehandhabt. Auch sagt Fauchille uns nicht, was die Wohltaten im internationalen Handel mit der Souveränität im Luftraum zu tun haben, oder inwiefern eine solche Souveränität geeignet sei, den internationalen Handel zu suspendieren.

Eine fernere Begründung für die Luftfreiheitstheorie führt aus, daß es in der Luft keine Grenzen gibt.

„Der Begriff der Begrenzung schließt in sich den Begriff der Bestimmung, der Bestimmtheit, des Andersseins als dasjenige, von dem etwas abgegrenzt wird." „Es gibt also, das wäre das zweite Resultat des Luftrechts, keine Grenzen, alles geht ineinander über", so sagt Warschauer[16]) ähnlich äußert sich Schweitzer[17]). Es könnten daher, so wird gesagt, falls durch internationale Vereinbarung eine „wesenlose Begrenzungsfläche" festgesetzt würde, die die Souveränitätsbezirke zweier Staaten trennen sollte, leicht Reibungen zwischen diesen benachbarten Staaten entstehen. Und das könne zu diplomatischen Verwicklungen führen[18]).

Vorweg sei bemerkt, daß dieses Argument die Luftfreiheitstheorie nicht unterstützt; denn es ist ziemlich gleichgültig, ob an den Staatsgrenzen die Souveränität oder das „droit de conservation" in Konflikt kommt.

So wenig diese Begründung tatsächlich erheblich ist, so wenig ist sie rechtlich haltbar. Reibereien zwischen benachbarten Staaten mögen unzweckmäßig und unerfreulich sein; eine Zweckmäßigkeitserwägung ist jedoch kein rechtlicher Einwand. Es handelt sich beim Luftrecht nicht darum, auf Grund von solchen Zweckmäßigkeitserhebungen ganz neue rechtliche Normen aufzustellen, sondern die neuen in Erscheinung tretenden Gesichtspunkte in das als Rechtssystem einzureihen. Hierauf weist Zitelmann bereits im Jahre 1910

15) So auch Meurer, Luftschiffahrtsrecht, München und Berlin 1911, S. 11.
16) Warschauer, Luftrecht. Kattowitz 1910, S. 18/19.
17) Schweitzer a. a. O. S. 29.
18) Schweitzer a. a. O. S. 54.

hin[19]). Ein neuer Rechtsgrundsatz ist erst dann notwendig, wenn das mit den Mitteln juristischer Logik unter Anwendung des bestehenden Rechts erreichte Ergebnis sachlich unbefriedigend sei.

Darüber hinaus aber müssen wir den Satz, daß es in der Luft keine Grenzen gibt, als irrig zurückweisen. Bestände er zu Recht, dann müßte man auch die Existenz von Grenzen und die Möglichkeit einer Abgrenzung zwischen den Staatsgebieten auf dem Territorium leugnen. Auch hier sind tatsächlich die Grenzen zwischen den Staaten nicht vorhanden. Die Grenzen sind nur gedachte Linien. Selbst bei der sogen. natürlichen Grenze muß noch durch eine rechtliche Bestimmung (z. B. durch Festsetzung der Grenze auf einen Talweg oder auf die höchste Höhe) eine Festlegung der Grenzlinie gefunden werden. „Die Grenze ist ein mathematischer Begriff" — darin stimmen wir mit Warschauer überein; dieses mathematischen Begriffes bedient sich die Rechtswissenschaft, ihm ist der „reale Sinn", den Warschauer leugnet, durch die Tatsache gegeben, daß jeder Staat ein unbefugtes Ueberschreiten seiner Grenze abwehrt.

Die als rechtliche Grenze gedachte Linie wird gelegentlich durch irgendwelche Zeichen sinnfällig markiert. Die Leichtigkeit, mit der dies auf dem Erdboden möglich ist, kann aber nicht den Schluß rechtfertigen, daß die Natur des Erdbodens den „mathematischen Begriff" der Grenze eher zuließe, als die Natur des Luftraums. Nichts hindert, genau so wie die Grenzen auf dem Territorium gedachte Linien sind, sich die Grenzen im Luftraum als Flächen zu denken, die vertikal auf diesen Linien errichtet sind. Und zwar sind diese Flächen senkrecht zu ziehen, weil die Grenzflächen, die organische Ausweitung eines nach Form, Inhalt und nach Lage zum Kugelmittelpunkt bestimmten, auf einer Kugeloberfläche liegenden Gebietes in den die Kugel umgebenden, gleichfalls kugelförmigen Raum hinein entsprechend den in der Kugel gegebenen Raumverhältnissen begrenzen. Auf die Erdoberflächengrenzlinie bezogen, weil sie, entsprechend der organischen Entwicklung der Gebietsfläche zum Gebietskörper Grenzflächen darstellen, die innerhalb einer größeren Kugel (Erde mit Luftraum) einer auf einer kleineren, mit demselben Mittelpunkt versehenen Kugel (Erde) liegenden Umrißlinie in der Lage zum Kugelmittelpunkt entsprechen. — Ihre zur Erdoberfläche senkrechte Lage ist also

[19]) Zitelmann, Luftschiffahrtsrecht, Leipzig 1910, S. 10, unten u. folgende.

das Resultat ihrer Gebundenheit an die Raumverhältnisse in einer Kugel und an eine nach Form, Inhalt und nach Lage zum Kugelmittelpunkt bestimmte Fläche, die durch sie aus der zweiten in die dritte Dimension organisch entwickelt werden soll.

Diese unsichtbaren Grenzmauern waren schon vor dem Aufkommen der Luftfahrt anerkannt; denn schon die in Kilometerhöhe die Grenze überfliegende Granate galt ebenso zweifellos als Störung der jenseitigen Souveränität, wie ein die Grenze überschreitender Truppenteil. Auch ein Luftfahrzeug, genau wie ein Geschoß, läßt sich nicht dauernd losgelöst vom Erdboden denken; es muß immer mit der Möglichkeit gerechnet werden, daß es drüben zur Erde kommen, landen muß.

Es ist vorauszusehen, daß bei zunehmendem Luftverkehr Grenzbezeichnungen, die von der Vogelschau aus sichtbar sind, (man denke an die auf Flugplätzen schon vorhandenen horizontalen Richtungszeichen) ebenso allgemein werden, wie heute die Grenzbezeichnungen an den wesentlichen Uebergangsstellen auf dem Erdboden. Die Bezeichnung ist jedoch für das Grenzrecht gänzlich unerheblich. Es ist richtig, daß die Wahrung des Grenzrechtes im Luftraum schwierig und gewiß nicht immer möglich ist. Wenn es aber möglich wäre, alle Rechte, die nicht in jedem Falle durchführbar sind, zu leugnen, so wäre schließlich das einzige Recht die augenblickliche und tatsächliche Gewalt.

Als drittes Hauptargument für die These von der Freiheit des Luftraumes begegnen wir der Analogie zwischen Luftmeer und Weltmeer. Fast alle Vertreter der Luftfreiheit[20]) führen diese Analogie an. Meili[21]) sagt, die Luft und der Luftraum sei völkerrechtlich als frei zu erklären. „Dieser Grundsatz muß als neue Analogie zur Freiheit der Meere proklamiert werden". Besonders auch Grünwald[22]), der jedoch grundsätzlich den Luftraum über einem Staate als Eigentum" des Staates aufgefaßt wissen will, führt den Vergleich eingehend aus.

Die Freiheit des Meeres ist ein völkerrechtlicher Grundsatz, ein Grundsatz, der aufgestellt wurde, weil das Meer von Natur frei und unbeherrschbar erscheint, der aber nicht mehr allgemein in vollem Umfange anerkannt wird.

20) z. B. Nys: a. a. O. Band XIX, Seite 86; Hilty Archiv für öffentliches Recht, Bd. XIX, S. 88 ff.

21) Meili, das Luftschiff im internen Recht und Völkerrecht, Zürich 1908, S. 46.

22) Grünwald, das Luftschiff. Hannover 1908, S. 25 ff.

Unbestritten erstreckt sich die Freiheit der Meere nicht auf die Küstengewässer, auf die Dreimeilenzone, die nach Liszt[23]) ursprünglich als Reichweite der Küstengeschütze gedacht war. Entsprechend der jetzt um ein Vielfaches weiteren Tragweite der Geschütze schicken sich die Staaten an, das völkerrechtlich freie Gebiet des Meeres immer mehr einzuschränken (z. B. Frankreich durch Dekret vom 18. X. 12., Italien durch Dekret betr. die Zollhäfen von Tripolis vom 4. II. 13., die skandinavischen Staaten im Kriege [24]). Rußland setzte im Jahre 1923 die Zone der Küstengewässer für die Funkentelegraphie auf 10 sm, England stimmte dem Durchsuchungsrecht der V. St. Amerika auf Alkohol innerhalb 12 Seemeilen zu (23. I. 24). Je schneller und zahlreicher die bewaffneten Flotten werden, umso enger wird das Gebiet des Meeres, das von Natur, nicht nur auf Grund völkerrechtlicher Vereinbarungen „frei" bleibt.

Die Freiheit des Meeres ist ein ungelöstes Problem; schon aus diesem Grunde eignet es sich wenig, als Analogen für eine zukünftige Luftfreiheit angeführt zu werden. Die Natur des Luftraums ist auch außerdem so grundverschieden von der Natur des Meeres, die allerdings eine solche Freiheit weit eher zuläßt, daß es schwer ist, Gemeinsamkeiten zu finden. Lediglich der Luftraum über dem offenen Meere teilt das Schicksal des unter ihm befindlichen Elementes und ist frei.

Bei dem Vergleich zwischen Meer und Luftraum muß man sich daran gewöhnen, die Betrachtung vom horizontalen Sehen — der Blick vom Küstenstaatsgebiet auf das Meer ist horizontal — auf das vertikale Sehen — vom Grundstaatsgebiet hinauf in den Luftraum – umzustellen. Denn die Freiheit des Meeres ist proklamiert worden in Beziehung auf die Küstenstaaten. Die rechtliche Natur des Luftraumes ist analog abhängig von den Grundstaaten. Bei dieser Betrachtungsweise wäre es eher möglich, eine Analogie zwischen den Küstengewässern und dem Luftraum aufzustellen, daß man also sagte der Grundstaat hat im Luftraum dieselben Rechte, wie der Küstenstaat in den Küstengewässern. Aber auch dieser Vergleich hinkt und ist unbefriedigend: der Luftraum ist für den Grundstaat eine notwendige Voraussetzung, eine Lebensbedingung; nicht so die Küstengewässer für den Küstenstaat. Es gibt auch Staaten ohne Meer und

23) Liszt-Fleischmann, Völkerrecht, Berlin 1925, S. 143.
24) Liszt-Fleischmann, Völkerrecht, Berlin 1925, S. 143.

Küstengewässer. Zweitens wird die Einwirkungsmöglichkeit der Luftschiffe auf den Grundstaat mit wachsender Entfernung nicht geringer, sondern eher stärker, während ein Schiff auf hoher See die Verbindung und Einwirkungsmöglichkeit auf den Küstenstaat immer mehr verliert. Die Analogie zwischen Weltmeer und Luftraum paßt nicht und führt zu keinem Ergebnis.

Schließlich haben die Vertreter der Luftfreiheit noch ein ethisches Moment bereit: Mérignhac[25]) spricht von der Luft als einem „élément necessaire au développement de la civilisation et à la prospérité des nations". Fauchille führt aus, daß die Meteorologie und Astronomie, die Wissenschaft und der Verkehr, der Handel und das Glück der Nationen die Segnungen eines freien Luftraumes fordern. Schweitzer spricht am Schluß seiner Schrift von entgegenstehenden „kleinlichen rechtlichen Bedenken". Derlei Argumente klingen wie Hohn, zumal wenn sie, wie bei Mérignhac und Fauchille französisch geschrieben sind. Das sind Wünsche aber keine Rechtssätze. Sie lassen sich verwirklichen durch internationale Verträge, aber bedürfen keiner Grundsätze, die den Rechten der Staaten widersprechen. Sie zeigen deutlicher als jedes andere Argument, wie sehr man im Luftrecht unwissenschaftlichen Erwägungen Raum gegeben und sozusagen aus der Luft neue Rechtssätze zu konstruieren versucht hat.

Der Theorie, daß der Luftraum über seinem Territorium frei, d. h. seiner Herrschaft entzogen sei, setzt sich der Staat kraft seiner existenten Natur und kraft seines souveränen Charakters entgegen.

Der souveräne Staat grenzt seinen Herrschaftsbereich selbst ab; das liegt im Wesen seiner Souveränität, die keinen höheren übergeordneten Willen zuläßt[26]). Er erstreckt seinen Herrschaftsbereich dahin, wo ihm Raum und Kraft gegeben ist, soweit wie es seine Interessen erfordern. Seine Herrschaft umfaßt die Mitglieder des Staates, deren Gemeinschaft er verkörpert und erstreckt sich gleichzeitig auf das Gebiet, das er sich insbesondere als regulären Geltungsbereich seiner Gesetze abgegrenzt hat. Die Tatsache der Abgrenzung des Herrschaftsbereiches nach solch räumlich-persönlichen Gesichtspunkten ist, wie Wenzel[27]) hervorhebt, ein wesentliches Merkmal des Staates. Zum Begriff des Staates gehört es

25) Mérignhac, Traité de droit public international, Paris 1907.
26) siehe oben S. 14 ff.
27) Wenzel: Juristische Grundprobleme, Berlin 1920, S. 197.

also, daß ein abgegrenztes Gebiet vorhanden ist, in welchem seine Gesetze gelten, und in dem er sich auswirken und leben soll.

Bielenberg[28]) sagt nun in Bezug auf dieses Staatsgebiet in seinem Verhältnis zum Luftraum: „Da die Staaten sich nicht in der Luft, sondern auf der territorialen Erdoberfläche befinden, und andererseits der Staat als kein physisches, daher auch nicht dreidimensionales Wesen nicht einmal zu atmen braucht, so hat der Luftraum mit dem Wesen des Staates nicht das Geringste zu tun und kann nicht zum Staatsgebiet erklärt werden." Wäre es richtig, was hier gesagt ist, dann könnte der Staat nur als ein Begriff aufgefaßt werden, dem jede Realität versagt ist. Der Staat ist aber mehr als ein Begriff, als eine reine Vorstellung von irgendwelchem Recht oder irgendeiner Ordnung: Nach Wenzel[29]) ist er etwas „objektiv Daseiendes", „eine aus physichen und psychischen Tatsachen herauszudenkende, in ihnen begründete und darum reale Gesamterscheinung". Ja, er wirkt sich sogar als einheitliches Subjekt aller Staatshandlungen als eigene Persönlichkeit aus. Der Staat ist nicht nur auf der Erdoberfläche, er ragt in die Luft und atmet mit den Millionen Lungen seines Volkes. Sein Wesen ist dreidimensional, wie das seiner Mitglieder.

Das Gebiet des Staates muß sich notwendigerweise in den Raum erstrecken; es erstreckt sich in den Raum unter der Erdoberfläche, wie in den Luftraum über ihr. Der Luftraum gehört zum Staatsgebiet; man spricht besser vom Staatsraum, um jedes Verharren bei einer rein flächenmäßigen Auffassung zu vermeiden. Der Luftraum steht rechtlich der Erdoberfläche und dem unter ihm liegenden Raume gleich, denn das souveräne Recht des Staates existiert in dem ganzen Staatsraum; Souveränität ist nicht teilbar, sondern wirkt einheitlich, sie wirkt denknotwendig im ganzen Staatsraum, also auch im Luftraum seit dem Augenblick, in dem der Staat zu existieren begonnen hat. Sie hört nicht auf mit der Erfindung der Luftfahrzeuge und dem Beginn des Luftverkehrs. Das Interesse des Staates am Luftraum wächst jetzt vielmehr, und seine Souveränität dehnt sich aus bis in die Höhen, „wohin man mit menschlichen Mitteln dringen kann"[30]). Wäre es anders, so bestände keine Berechtigung, die Souveränität nur bis zur Höhe der Kirchturmspitze der Hauptstadt zu erstrecken.

28) Bielenberg: Freiheit des Luftraumes, Berlin 1911, S. 67.
29) Wenzel a. a. O. S. 198/99.
30) So von Ullmann: Völkerrecht, Tübingen 1908, S. 289. Ebenso: Gareis, Institutionen des Völkerrechts, Gießen 1901.

Aus dem Gesagten folgt, daß auch die völkerrechtlichen Zubilligungen des „droit de conservation" rechtlich irrelevant sein würde. Wenn durch völkerrechtliche Vereinbarungen die Freiheit des Luftraumes statuiert werden sollte, so könnte das nur geschehen auf Grund der Souveränität.

Wir kommen zu dem Ergebnis, daß die Grenzen der Souveränität im Luftraum im Prinzip zusammenfallen mit den Grenzen des Staatsraumes, sie werden vertikal begrenzt durch die auf den Landesgrenzen senkrecht errichteten Flächen, horizontal einerseits durch die Erdoberfläche, andererseits durch die oberste Grenze menschlicher Einflußmöglichkeit im Luftraum.

Der Luftraum über den Küstengewässern teilt konsequent das Schicksal des unter ihm liegenden Gebietes. Er gehört nicht zum Staatsraum, sondern es erstrecken sich in ihn nur gewisse durch völkerrechtliche Vereinbarungen noch näher festzulegende Hoheitsrechte des Küstenstaates.

Damit ist kurz gesagt, was wir uns unter der Luftsouveränität vorzustellen haben, welche Grenzen ihr gezogen sind und welche Voraussetzungen für ihr Vorhandensein gegeben sein müssen.

In den folgenden Kapiteln sollen alle luftrechtlichen Bestimmungen, soweit sie das deutsche Luftrecht berühren und für die Beantwortung der gestellten Frage wesentlich sind, angeführt werden und auf Grund dieser im Schlußkapitel die Antwort gegeben werden.

III. Hauptteil.

Der Friedensvertrag von Versailles und seine Auswirkungen.

I. Formelle Bestimmungen.

Gemäß Artikel 203 setzt der Friedensvertrag von Versailles für alle auf Zeit vorgesehenen Bestimmungen über die Land-, See- und Luftstreitkräfte sogen. Kontrollkommissionen, die von den A. und A. Mächten zu ernennen sind, ein. Sie dienen dazu, „die pünktliche Ausführung von Ablieferung, Zerstörung, Abbau und Unbrauchbarmachung zu überwachen", zu der Deutschland durch diesen Vertrag verpflichtet wurde. Sie haben ihren Sitz am Ort der deutschen Zentralregierung und genießen innerhalb des Deutschen Reiches das Recht der Freizügigkeit (Art. 205). Die deutsche Regierung ist verpflichtet, zur Unterstützung dieser Kommissionen einen beglaubigten Vertreter zu ernennen, der den Verkehr der Kommissionen mit Behörden und sonstigen Stellen, von denen Auskunft oder Dokumente verlangt werden, aufnehmen soll. (Art. 206). Die Kosten hat das Deutsche Reich zu tragen (Art. 207).

Für die die deutsche Luftfahrt betreffenden Bestimmungen wurde eine Internationale Luftfahrtüberwachungskommission (Ilük) eingesetzt, die den vorher genannten Bestimmungen über Kontrollkommissionen entsprach. Die Ilük war Vertreterin der A. und A. Regierungen der Deutschen Regierung gegenüber „in allen Fragen der Ausführung der Bestimmungen der Luftstreitkräfte" (Art. 210), aber nach Art. 203 nur für solche Bestimmungen, für deren Ausführung eine Zeitgrenze festgesetzt wurde. Als Gegenkommissionen wurde von deutscher Seite die sogen. „Friedenskommission" (Friko) ernannt, die gemeinsam mit der Ilük über Streitfragen betr. Auslegung und Handhabung der Bestimmungen verhandeln sollte. Zur Durchführung ihrer Aufgabe machte die Ilük ein weitgehendes Durchsuchungsrecht für sich geltend, wozu ihr der Art. 210 eine willkommene Handhabe bot. Von dieser Handhabe hat die Ilük in weitgehendem Maße Gebrauch gemacht, sie hat in bewußter Ueberschreitung ihrer

Kompetenz die deutsche Luftfahrtindustrie durch ihre Handelsspionage zu schädigen gewußt.

Nach dem Wortlaut des Vertrages gehörte offenbar nicht zu ihrer Kompetenz die Ueberwachung der in Teil XI Art. 313-320 niedergelegten Bestimmungen über die zivile Luftfahrt. Hiervon ist man aber in der Praxis von vornherein abgewichen.

Eine Zeitgrenze für das Bestehen der Ilük ist in Art. 203 zu sehen und zwar in der Beendigung der Abrüstung. Diese Beendigung wurde durch die Note des Botschafterrats vom 1. II. 22 anerkannt, die Ilük wurde aufgelöst, aber an ihre Stelle trat das durch eine Note des Präsidenten der Botschafterkonferenz vom 14. IV. 22 eingesetzte Luftfahrtsgarantiekomitee, das sich von der Ilük nur dem Namen nach unterscheidet.[31])

Art. 213 sieht außerdem eine Ueberwachung durch den Völkerbund vor und zwar während der Dauer des Friedensvertrages, wenn der Völkerbundsrat auf Grund eines Majoritätsbeschlusses eine Untersuchung für erforderlich hält.

II. Materielle Bestimmungen.

1. Verbot der Luftstreitkräfte.

Durch Art. 198 wird Deutschlands militärische Luftflotte mit einem Federstrich beseitigt. Der Artikel bestimmt in Abs. 1:

„The armed Forces of Germany must not include any military and naval air forces." Damit spricht man Deutschland das Recht zum Halten einer ganzen Truppengattung ab. Abgesehen davon, daß eine solche Bestimmung eines ähnlichen Beispiels in der Weltgeschichte mangelt, liegt dieser Forderung noch eine besondere Bedeutung bei in der Wichtigkeit, die diese junge Truppengattung während des letzten Krieges bekommen hat und auch in einem etwa folgenden Kriege behalten wird. Mit dem Fortfall der Luftflotte verlieren auch alle übrigen Truppengattungen einen erheblichen Teil ihres Wertes.

Was bedeutet nun der Ausdruck „air force"?

Die Entwicklung der Luftflotte ging vom einfachen Beobachtungsflugzeug zum Bomben- und Kampfflugzeug. Es bestand unverkennbar die Tendenz, die Luftstreitkraft zu einer selbständigen neben Heer und Marine stehenden gleich-

---

31) Aufgabenkreis des Luftfahrtgarantiekommitees siehe unten S. 37. Bevorstehende Aufhebung siehe Anhang S. 60.

berechtigten Truppengattung zu entwickeln. In Deutschland war diese völlige Trennung mit Ende des Krieges noch nicht vollzogen. Ebenso in Frankreich. In England aber bestanden die „Royal Air Forces" als gleichberechtigte Truppenformation neben army und navy. In Deutschland zählte man als zu den Luftstreitkräften gehörend die Flugzeuge, Luftschiffe (einschl. der Fesselballone) und die Luftabwehr, während man in Frankreich die Fesselballone ausnahm.

Diese Tatsache veranlaßte die Deutsche Regierung zu dem Glauben, ihre neu ins Leben gerufene Reichswehr mit Fesselballonen ausrüsten zu dürfen. Sie stützte sich in ihrer Note vom 2. VI. 20, die sich der gegnerischen Auffassung, die Fesselballone als unter die Bestimmungen des Art. 202 F. V. fallend anzusehen, widersetzte, auf die Tatsache, daß die Fesselballone in dem genannten Artikel nicht erwähnt werden. Aber auf der gegnerischen Seite vertrat man die Ansicht, daß die Aufzählung des abzuliefernden Materials kasuistischer Natur sei, was aus Abs. 1 („alles Material") und Abs. 3 („insbesondere") hervorginge. Hertz-Kleptow[32]) hält eine solche Auslegung wohl für möglich, seiner Ansicht nach aber sind nach modernem Recht Wille und Erklärung bei der Auslegung zu berücksichtigen und daß der Wille, Fesselballone mit unter den Artikel 202 zu zählen, ursprünglich nicht vorhanden gewesen ist, erhellt daraus, daß bei Aufzählung von zum Teil unwichtigem Material eine so wichtige wie die der Fesselballone ausgelassen wurde.

Die Alliierten richteten am 28. VI. 20 eine Note an Deutschland, in der sie die Zugehörigkeit der Fesselballone zu den Abrüstungsgegenständen aussprachen. Die Fesselballone der Reichswehr wurden wieder abgeschafft, ein Teil der Ballone wurde ausgeliefert, der Rest unbrauchbar gemacht.

Wieweit man auf Seiten unserer Gegner den Vertrag noch nachträglich zu Ungunsten Deutschlands zu interpretieren wußte, zeigt der Streit um die Ausrüstung der Polizei mit Flugzeugen. Deutschland hatte nach Beendigung des Krieges seine Polizeitruppe mit Flugzeugen ausgestattet, eine Handlung, die sich als unbedingt notwendig erwies, wenn es seiner inneren Unruhen Herr werden wollte. Auf Seiten der Entente rief sie aber insofern eine Mißstimmung hervor, als man hinter dieser Polizeifliegertruppe den Kern einer zukünftigen Luftstreitmacht witterte. Offenbar war man sich aber

32) a. a. O. S.

über den rechtlich einzuschlagenden Weg nicht ganz klar, man forderte die Auflösung dieser Truppe, war aber sichtlich um einen rechtlichen Vorwand verlegen. Die Ilük stützte sich zunächst in ihrer Note vom 17. II. 20. auf den Artikel 202 Abs. 4 F. V. und verlangte demgemäß die Herausgabe der verwandten Kriegsluftfahrzeuge und dazu gleichzeitig die Auflösung der Polizeifliegertruppe. Deutschland sah sich zunächst gezwungen, die geforderten Maschinen auszuliefern, es glaubte aber auf eine fliegende Polizei grundsätzlich nicht verzichten zu brauchen. Durch eine vom Botschafterrat am 8. XI. 20 erlassene Note wurde Deutschland die Verwendung von Flugzeugen durch die Polizei verboten. Eine begründete Note vom 31. XII. 20 wies auf die Artikel 162 Abs. 3 und 198 Abs. 1 hin. Deutschland aber blieb bei seiner Auffassung auch noch dann, als die Entwaffnungsnote vom 29. I. 21. das Verbot wiederholte und erst durch die bedingungslose Annahme des Londoner Ultimatums vom 5. V. 21 wurde ein weiterer Widerstand gegen die rechtlich unhaltbare Forderung unmöglich. Eine Ausrüstung der Polizei mit Flugzeugen unterblieb. Das Personal aber wurde zur polizeilichen Beaufsichtigung des Luftverkehrs in sogen. Luftfahrtüberwachungsabteilungen zusammengezogen, ohne weiterhin Gelegenheit zu haben, sich praktisch mit der Fliegerei beschäftigen zu können. Aber selbst das wurde verboten. Am 13. I. 22 forderte die Ilük in einer Note die restlose Auflösung dieser Abteilungen und zwar sogar unter namentlichem Nachweis über den Verbleib der Offiziere. Verhandlungen führten zu keinem Ergebnis. Die von der Interalliierten Militärkontrollkommission am 27. II. 22 erlassene Note veranlaßte die Deutsche Regierung, sich deren Willen zu fügen (Antwortnote der Deutschen Regierung vom 15. III. 22).

Eine rechtliche Stütze findet die von der Ilük und von der Botschafterkonferenz vertretene Ansicht im F. V. nicht. Die zunächst von der Ilük gestellte Forderung auf Auslieferung der Kriegsmaschinen gemäß Art. 202 Abs. 4 ist rechtlich haltbar, nicht aber die daran angeschlossene Forderung auf Auflösung der Polizeifliegertruppe. Das hat die Botschafterkonferenz scheinbar auch eingesehen, wenn sie die Begründung nach Art. 202 fallen läßt und nun die Artikel 162 Abs. 3 und 198 Abs. 1 ins Feld führt. Aber auch diese Artikel schlagen nicht durch. Art. 198 Abs. 1 bestimmt, wie oben gezeigt wurde, daß die bewaffnete Macht Deutschlands keine militärischen — oder Luftstreitkräfte umfassen darf. (include) Und zwar läßt sowohl die französische Ueberschrift

dieses Abschnittes „Clauses concernant l'aéronautique militaire et navale", wie auch der Wortlaut des Artikels selbst, der von „forces militaires" bzw. „armed forces" spricht, deutlich erkennen, daß es sich hier um die militärische Luftfahrt handelt. Polizei gehört aber nicht zur bewaffneten Macht. Ebensowenig ist Art. 162 heranzuziehen. Er lautet: „These employés (scilic. customs officers, forest guards and coastguards, gendarmes and employés or officials of the local or municipal police) may not be assembled for military training". Er verbietet also, genannte Beamten und Angestellten zu militärischen Uebungen zu versammeln. Die Anwendung dieses Artikels auf den vorliegenden Fall würde voraussetzen, daß die Ausrüstung der Polizei mit Flugzeugen ein Zusammenziehen von Beamten zu militärischen Uebungen bedeutete. Wie Hertz-Kleptow[33]) richtig sagt, kann man aber in Ansehung der zivilen Luftfahrt nicht jede Fliegerei schlechthin als militärische Uebung bezeichnen.

Die Flugzeuge waren unbewaffnet (meist kleine zweisitzige Fokker — Beobachtungsflugzeuge mit leichten Motoren), die dazu dienten, der Polizei durch die Beobachtung von der Luft aus ihre Tätigkeit zu erleichtern und Nachrichten aus den von Aufrührern besetzten Gebieten zu übermitteln. Die Deutsche Regierung wollte zudem die abzugebenden Maschinen durch solche rein zivilen Typs ersetzen. Aber die Entente ließ sich auf nichts ein, sie bewahrte ihr Mißtrauen, daß aus jenen Anfängen heraus sich eine gefährliche Luftstreitmacht entwickeln könnte.

Ueber den Bestimmungen des Teil V steht die Präambel: „Um den Anfang einer allgemeinen Beschränkung der Rüstung aller Nationen zu ermöglichen, verpflichtet sich Deutschland zur genauen Befolgung nachstehender Bestimmungen über die Land-, See- und Luftstreitkräfte".

Das bedeutet allerdings nicht, wie Hertz-Kleptow[34]) meint, daß Deutschland diese Verpflichtungen nicht bedingungslos eingegangen ist und nun nachdem es abgerüstet hat und auf der Gegenseite an keine Abrüstung gedacht wird, vom Vertrage zurücktreten kann. Eine solche Rechtswirkung hat die Präambel nicht. Sie will nur besagen, daß Deutschland, um die Verwirklichung einer allgemeinen Abrüstung zu erleichtern, den übrigen mit gutem Beispiel vorangehen soll. Keinesfalls aber hat die Präambel den Charakter eines

33) a. a. O. S.
34) a. a. O. S.

„positiven Rechtssatzes", sie soll nur die „Kennzeichnung des Geistes", der diese Bestimmungen beseelte, dienen, hat also nur metajuristischen Charakter.[35])

Gemäß Art. 179 F.V. ist es Deutschland verboten, Luftschiffahrt-Missionen in fremden Ländern zu beglaubigen oder dorthin zu entsenden. Es darf solchen Missionen das Verlassen des deutschen Staatsgebietes nicht erlauben. Man nimmt damit Deutschland das Recht, sogen. Luftattachés an seinen Gesandschaften zu halten, ein Recht, wie es z. B. Frankreich seit langem ausübt. Des weiteren ist Deutschland gehalten, die geeigneten Maßnahmen zu treffen, um seinen Staatsangehörigen die Betätigung in fremden Luftstreitkräften unmöglich zu machen, es soll verhindern, daß deutsche Staatsangehörige deutsches Gebiet zu diesem Zwecke verlassen (Art. 179 Satz 2.).

Art. 177 verbietet, daß Unterichtsanstalten, wie Universitäten, Erziehungsanstalten etc. sich mit militärischen Dingen beschäftigen. Darunter fällt natürlich auch das Verbot, sich mit militärischer Luftfahrt zu befassen. Dieser Artikel war der Anlaß zur Schließung der großen, im Bau begriffenen militärischen Fliegerhochschule und Fliegerversuchs- und Lehranstalt am Müritzsee. Nicht hinzuzurechnen sind diejenigen Schulen, die die Unterweisung im zivilen Luftverkehr übernommen haben, staatliche Fliegerschulen, Hochschulen und Universitäten, die über Fragen der zivilen Luftfahrt Vorlesungen abhalten. Nach dem Plan, der in den „Nachrichten für Luftfahrer" veröffentlicht wurde, werden im Wintersemester 1925 26 bereits an fast allen deutschen Hochschulen solche Vorlesungen gehalten.[36]) Ausgenommen sind nur die Universitäten Bonn, Erlangen, Freiburg, Gießen, Halle, Heidelberg, Köln und Marburg. Dabei sind nicht nur jene Vorlesungen, die sich unmittelbar mit der praktischen Fliegerei befassen, berücksichtigt, sondern auch die, welche die Konstruktion der Flugzeuge und Motoren, sowie die wissenschaftlichen Untersuchungen der Aerodynamik und Meteorologie zum Gegenstand haben.

Als zu den materiellen Bestimmungen des F.V. gehörend sind auch die Bestimmungen bzgl. des zu demobilisierenden Personals und des auszuliefernden Materials anzusehen. Sie sind aber deswegen für die Bearbeitung der vorliegenden Frage bedeutungslos, weil sie heute restlos durchgeführt sind,

35) Siehe über die Präambel der neuen R. V. Wittmayer. a. a. O. S. 40 ff.

36) N. f. L. Jahrg. 6 Heft 32. S. 493.

rechtliche Folgen also an sie heute nicht mehr zu knüpfen sein werden.

Die Demobilisierung war mit dem 10. IX. 20. beendet und die auf die Auslieferung des Materials laufende Forderung im wesentlichen erfüllt, wie die Botschafternote vom 1. II. 22 ausdrücklich feststellt.

2. Bauverbot und „Begriffsbestimmungen"

Von außerordentlicher Wichtigkeit aber für unseren heutigen Luftverkehr sind die Bauverbote, von denen eins im Friedensvertrag formuliert, das andere später von den Alliierten ausgesprochen wurde.

Das erste und zwar völlige Verbot finden wir im Artikel 201 F. V. Da heißt es:

„During the six months following the coming into force of the present Treaty, the manufacture and importation of aircraft, parts of aircraft, engines for aircraft and parts of engines for aircraft, shall be forbidden in all German territory."

Das heißt, daß während einer Frist von 6 Monaten nach Inkrafttreten des F.V., Bau und Einfuhr von Luftfahrzeugen und Luftfahrtmaterial verboten ist und daß gemäß Art. 440 dieses Verbot am 10. II. 20 wieder außer Kraft tritt.

Offenbar bilden hier nur die militärischen Luftfahrzeuge den Gegenstand der Bestimmung, obwohl der englische Text nicht wie in Art. 198 von „air forces" sondern wie in Teil XI Art. 313 ff. von „air craft" spricht. Die Ueberschrift des Teils V, die von „military naval and aerial Clauses" und die französische Ueberschrift des Abschnitt III, die von „Clauses concernant l'aéronautique militaire et navale" spricht, sowie die Tatsache, daß im Abschnitt II des Teils V von der Handelsmarine keine Rede ist, lassen diese Behauptung als gerechtfertigt erscheinen.

Ueber den Termin, der zur Beendigung des Bauverbots im F.V. gesetzt war, entstand insofern ein Streit, als der Botschafterrat durch seinen Beschluß von Boulogne s/m vom 22. VI. 20 kundtat, daß zwar die in Art. 201 festgesetzte Sperrfrist nach 6 Monaten abgelaufen sei, daß aber Deutschland nicht eher seine Bautätigkeit aufnehmen dürfe, bis die in Artikel 202 geforderte Abrüstung beendet sei. Diese Abrüstung sollte 3 Monate nach Inkrafttreten des F.V. vollendet sein. Daraus ergab sich, daß zwischen beiden Terminen zum Abtransport bzw. zur Unbrauchbarmachung des Materials ein Zwischenraum von 3 Monaten liegen müsse.

Da aber Deutschland seine Abrüstung verzögert habe, müsse es auch eine Verlängerung des Bauverbots in Kauf nehmen.

Dazu ist zunächst festzustellen, daß die Auslieferung des geforderten Materials zum festgesetzten Termin eine objektive Unmöglichkeit war, und daher das Versäumen des Termins nicht Deutschland zugerechnet werden darf. Darüber hinaus ist eine Verquickung des Art. 201 und 202 als willkürlich zurückzuweisen. Wollte die Ilük in Ausübung ihrer Ausführungsüberwachung nicht durch den Beginn von Neubauten vor Schwierigkeiten gestellt werden, so hätte sie durch sinnfällige Markierung der neugebauten Maschinen dieser evtl. entstehenden Schwierigkeiten Herr werden können, zumal ihr ja nach Artikel 210 eine Ueberwachung der Fabriken möglich war. Auch waren die Listen, in die das auszuliefernde Material eingetragen war, bereits vor dem 10. VII. 20 im Großen und Ganzen fertiggestellt. Eine Verlängerung der Sperrfrist wurde daher von der deutschen Regierung als rechtswidrig abgelehnt, und sie verlieh diesem Standpunkt in einer Denkschrift vom 29. VII. 20, die dem belgischen Gesandten im Auswärtigen Amt übergeben wurde, Ausdruck. Am 10. XI. 20 erging ein neuer Beschluß des Botschafterrats, der die Entscheidung von Boulogne s/m vom 22. VI. 20 für richtig erachtete. Deutschland lehnte aber weiter die Anerkennung der Forderung ab und schlug nun ein Schiedsgericht zur Schlichtung des Rechtsstreites vor. Die Antwort der Alliierten war die Entwaffnungsnote vom 29. I. 21, die von neuem die Anerkennung der Boulogner Beschlüsse forderte, ohne auf den Vorschlag eines Schiedsgerichts überhaupt einzugehen. Da Deutschland sich noch weiter weigerte, wurde die Angelegenheit in das Londoner Ultimatum vom 5. V. 21 aufgenommen und erst jetzt unter dem Druck der drohenden Ruhrbesetzung sah sich Deutschland veranlaßt, dem Drängen der Entente nachzugeben, es willigte in der Note vom 17. V. 21 in die Verlängerung des Bauverbotes ein. Ein Gesetz vom 29. VI. 21 [37]) verbot den Bau und die Einfuhr von Luftfahrtmaterial bis auf weiteres. Dieses Gesetz soll das zur Ausführung des F. V. erlassene Gesetz vom 31 VIII. 19[38]) das nur ein Bauverbot für 6 Monate festsetzte, ergänzen.

Die Note des Botschafterrates vom 1. II. 22 die die Beendigung der Abrüstung anerkannte, stellte schließlich die Aufhebung des Bauverbots zum 6. V. 22 in Aussicht. Dieser Termin ergab sich daraus, daß nun vom 1. II. 22, an die

37) R. G. Bl. 21, S. 789.
38) R. G. Bl. 19, S. 1536.

dreimonatige Frist zu laufen begann. Mit dem 6. V. 22 ist dann das Bauverbot auch aufgehoben worden.

Hinsichtlich des Baues von zivilen Luftfahrzeugen während der Sperrfrist entstand eine langdauernde Kontroverse zwischen den Vertragsgegnern. Das auf Grund der V. O. des Rates der Volksbeauftragten, betr. die vorläufige Regelung der Luftfahrt vom 26. XI. 18[39]) geschaffene Reichsluftamt (errichtet am 4. XII. 19) vertrat den Standpunkt, daß zivile Luftfahrzeuge von dem Verbot auszunehmen seien. Die deutsche Regierung verbot im Ausführungsgesetz zum F. V. den Bau jeglichen Luftfahrzeuges für die Dauer von 6 Monaten nach Inkraftreten des F. V. Sie wollte erst mit der Ilük in Verhandlungen eintreten und durch das Gesetz vor evtl. Schadensersatzansprüchen der Luftfahrzeugindustrie gesichert sein, gegen ein Uebertreten dieser Gesetzvorschrift schritt sie in der Regel jedoch nicht ein. Erst als der F. V. in Kraft getreten war, trat die Deutsche Regierung mit ihrer Ansicht, daß zivile Luftfahrzeuge wohl nicht unter die Bestimmungen des Art. 201 fallen, gegenüber der Ilük hervor. Sie fand aber bei dieser keine Unterstützung, vielmehr erklärte die Ilük in ihrer Note vom 18. I. 20, daß auch das Bauen von zivilen Luftfahrzeugen durch Art. 201 verboten sei und sogar Artikel 198 ein solches Verbot in sich schließe. Die deutsche Regierung fügte sich und zwar wohl deswegen, weil sie eine grundlegende Bedeutung dieser Erklärung nicht beimaß, zumal die Bestimmung des Art. 201 nur vorübergehend in Kraft bleiben sollte.

Die Aufhebung des Bauverbots war den Ententestaaten und unter ihnen vor allem Frankreich nicht gelegen und man ersann, um den dadurch wieder freiwerdenden deutschen Luftverkehr und seine Industrie erneut in Fesseln zu legen, ein System von „Begriffsbestimmungen", das im F. V. seine Grundlage nicht finden kann, sondern lediglich durch ein Diktat uns aufgezwungen wurde. Die von Frankreich erstrebte, völlige Unterdrückung des deutschen Luftwesens wurde lediglich durch das energische Einschreiten Wilsons und Lloyd Georges vereitelt[40]).

Auf jeden Fall wollte man aber doch verhindern, daß Deutschland sich mit dem Bau von militärischen Luftfahrzeugen befaßte. Daß das dahingehende Verbot eine Erweiterung des Friedensvertrages bedeutet, ist bereits erwähnt. Es ist evtl. noch zu verstehen, daß der Sieger, versucht,

39) R. G. Bl. 18. S. 1337.
40) Vgl. Frankfurter Zeitung vom 27. XI. 24., Nr. 887. S. 2.

mit allen Mitteln die militärische Macht des Besiegten klein zuhalten und zu kontrollieren, aber ein Unrecht ist es, wenn die wirtschaftliche Freiheit des Einzelnen begrenzt und eingeengt wird durch Verbote über Fertigstellung von Waren, die dem Lande Export- und Verdienstmöglichkeiten bringen, auch wenn es sich um Kriegsgerät handelt, durch Festsetzung von technischen Normen und Regeln, die die erlaubten Zivilluftfahrzeuge nicht überschreiten dürfen, ohne als militärisch und damit als Kriegsgerät angesehen und der Beschlagnahme ausgesetzt zu werden, durch Auskunfts- und Aufsichtsrechte eines Interalliierten Luftfahrt-Garantiekomitees, alles Normen, die festgelegt sind durch die sogenannten „Begriffsbestimmungen", für die der F. V. keine rechtliche Stütze bildet. Der Artikel 198 verbietet lediglich das Halten von militärischen Luftfahrzeugen innerhalb der bewaffneten Macht, er kann also nicht herangezogen werden, um Deutschland zu zwingen, den Bau und die Ausfuhr von militärischem Luftfahrtmaterial zu unterlassen, und eine andere Bestimmung, die evtl. zur Begründung herangezogen werden konnte, findet sich im F. V. nicht.

Schon während des Waffenstillstandes erging am 25. X. 19 eine Note der Alliierten, in der Deutschland aufgegeben wurde, nur solche Flugzeuge zu bauen, die von der Entente als ziviler Typ anerkannt sind. Darüber aber ging Deutschland hinweg. Später wies dann die Iluk in einer Note vom 25. VIII. 20, in der die Freigabe der für ein in Staaken gebautes Riesenflugzeug verwendeten Motoren erfolgte, darauf hin, daß dieses Flugzeug, wie jedes in Deutschland gebaute, von der Iluk auf seinen zivilen Typ geprüft werden müsse. Auch auf dieses Ansinnen ging Deutschland nicht ein. Am 29. I. 21 erging die Entwaffnungsnote, die von Deutschland die Anerkennung derjenigen Begriffsbestimmungen verlangte „die von den alliierten Regierungen aufgestellt werden, um die zivile Luftfahrt von der durch Art. 198 verbotenen militärischen zu unterscheiden." Deutschlands energischem Widerstand bereitete erst das Londoner Ultimatum vom 5. V. 21 ein Ende.

Am 14. Mai 1922 schenkte man uns die ersten „Begriffsbestimmungen" in Form von 9 Regeln, die die Normen enthielten, in deren Rahmen der deutsche Flugzeugbau sich von nun an bewegen durfte. Durch sie wird die deutsche Flug-

zeugindustrie auf den Bau von Kleinflugzeugen beschränkt und damit vom internationalen Wettbewerb ausgeschlossen[41]).

Verboten sind danach: 1. Flugzeuge mit Vorrichtung für Bewaffnung oder Abwürfe, gepanzerte oder mit Einrichtung für Ueberkompression versehene, oder solche, die ohne Piloten lenkbar sind. 2. Flugzeuge mit mehr als 60 P.S. pro Einsitzer. 3. Flugzeuge mit mehr als 4000 m Gipfelhöhe und 170 km Stundengeschwindigkeit in 2000 m Höhe bei voller Belastung. Das Mitführen von mehr als $\frac{800.170}{\text{V-Geschwind.}}$ Gramm pro PS. Fliegerbenzin und -öl ist verboten. Durch die Festsetzung dieser Betriebsstoffmenge ist der Aktionsradius der Flugzeuge auf eine vierstündige Flugzeit bzw. eine 600 km lange Flugstrecke begrenzt. Die Nutzlastgrenze für Flugzeuge beträgt 600 kg (einschl. Piloten, Passagiere und Instrumenten), Luftschiffe mit mehr als 30000 cbm Inhalt werden als Kriegsgerät angesehen und sind verboten.

Luftschiffe fallen wegen ihrer Größe und Unbeweglichkeit im modernen Kriege aus und sind deswegen überhaupt nicht mehr als Kriegsgerät anzusehen. Zugestanden sei, daß es gewisse Unterscheidungsmerkmale gibt wie Bepanzerung, Bewaffnung, evtl. auch Abwurfvorrichtungen, obwohl diese auch dem Abwerfen von Postsäcken dienen können, aber im Großen und Ganzen ist diese Festsetzung einer willkürlichen Zahlengrenze nicht geeignet, die Unterscheidung der militärischen von den zivilen Luftfahrzeugen zu ermöglichen, vielmehr ist hier lediglich die Frage der Zweckdienlichkeit entscheidend. Von einem großen Militärflugzeug verlangt man in erster Linie höchste Geschwindigkeit, großes Steigvermögen und eine Spezialbewaffnung, es herrscht vor der wirtschaftlichen Ausnutzung des Betriebsstoffes der Gedanke höchster Geschwindigkeit vor, während ein dem zivilen Luftverkehr dienendes Luftfahrzeug in erster Linie wirtschaftlich arbeiten soll. Daß natürlich jedes Luftfahrzeug im Kriege militärischen Nebenaufgaben dienen kann, ist selbstverständlich, aber ein Unterstellen dieses Flugzeuges unter Militärgerät ist hier so unmöglich wie etwa bei einem auch dem zivilen Verkehr dienenden Lastauto.

Die Schwierigkeiten der Unterscheidung hat man auch auf der im Jahre 1925 in Genf stattgefundenen Waffenhandelskonferenz erörtert. Nach den Mitteilungen der „Nachrichten

41) Innerdeutsches Recht geworden sind diese Begriffsbestimmungen durch zwei auf das Gesetz v. 27. Juni 21 gestützte V. O. der R. Rg. vom 5. 5. 22. (R. G. Bl. I S. 476) und vom 29. 9. 23. (R. G. Bl. I S. 927).

für Luftfahrer"[42]) führte dort der Vertreter Italiens aus, daß sich in der Praxis hinsichtlich der Unterscheidung zwischen Kriegsluftfahrtgerät u. Handelsluftfahrtgerät so große Schwierigkeiten ergeben würden, daß eine Kontrolle nur in Ausnahmefällen angängig sei. Es müßten soviele Einzelheiten aufgeführt werden, daß sich ein richtiges Wörterbuch ergäbe. Derselben Ansicht waren die britischen Delegierten; auch sie erklärten, daß es in technischer Hinsicht unmöglich sei, zwischen Militär- und Zivilluftfahrzeugen zu unterscheiden. Um die Luftfahrzeuge zu kontrollieren, würde es nötig sein, Zulassungen für 7000 Einzelteile auszustellen, aus denen sich ein Flugzeug zusammensetzt und von denen viele nicht ausschließlich zur Luftfahrt gehören. In Anerkennung dieser Schwierigkeiten wurde beschlossen, die Luftfahrzeuge auf der Liste des der Waffenhandelskontrolle unterworfenen Gerätes zu streichen.

Die in den Begriffsbestimmungen aufgestellten Unterscheidungsmerkmale werden diesen Schwierigkeiten nicht gerecht, sie bedrohen durch ihre willkürlichen Bestimmungen Deutschlands Teilnahme am internationalen Wettbewerb.

Daran ändern auch die auf mehrmaliges Drängen Deutschlands am 24. Juni 1925 aufgestellten neuen Begriffsbestimmungen[43]) nichts. In der ursprünglichen Fassung vom 14. Mai 1922 hatte man eine Revision dem technischen Stand der allgemeinen Luftfahrt gemäß in Zeitabschnitten von zwei Jahren in Aussicht gestellt. Das Ergebnis dieser Revision ist aber völlig unzulänglich. Sie bringt als einzige technische Erleichterung die Erhöhung der Stundengeschwindigkeit von 170 km auf 180 km, also um 5,9%. Die übrigen Bestimmungen der Regeln 1—7 sind fast wörtlich aus den früheren entnommen, insbesondere bringen sie für die Luftschiffe, deren Herstellung Deutschland an erster Stelle in der Welt zukommt, keinerlei Vergünstigung. Sie dürfen nach wie vor 30 000 cbm Rauminhalt nicht übersteigen (das Amerika-Luftschiff Z. R. III[44]) faßte bereits über 70 000 cbm und das von Nansen für den Nordpolflug geplante Schiff soll einen Rauminhalt von 100—120 000 cbm erhalten).

Die Regeln 8 und 9 enthalten im Gegenteil eine weitere Verschärfung in der Einräumung neuer Rechte an das Luftfahrtgarantiekomitee in Berlin. Sie geben dem genannten Komitee die Möglichkeit, in weitem Maße Industriespionage

42) N. f. L. Jahrg. 6. Heft 45.
43) N. f. L. Jahrg. 1925. (6)
44) Ueber die Rechtslage des Z. R. III. siehe D. J. Z. 1924, Sp. 837.

zu treiben, sie verlangen, daß über die Fabriken, die in Deutschland Luftfahrtgerät irgend welcher Art herstellen, Listen geführt werden, daß die deutsche Regierung dem Garantiekomitee Nachweise erbringt über die Ein-, Durch- und Anfuhr für alle Flugzeuge, alles Luftfahrtgerät, mit allen Einzelheiten, die das Garantiekomitee verlangt. Weiter legen sie Deutschland die Verpflichtung auf, Auskunft zu geben über die Zahl der Flugzeuge, Flugzeugführer und Fugschüler und sämtliche neuen Flugzeug- und Flugmotorenmuster. Das Komitee darf die Zahl der Flugzeuge und Motoren, die Menge der sonstigen Luftfahrtsgeräte und die Zahl der Flugführer und -schüler entsprechend „dem angemessenen Bedarf der Zivilluftfahrt in Deutschland" festsetzen. Diese letzte Kautschukbestimmung liefert in der Tat unsere Luftfahrtindustrie in die Hände des Komitees aus und hemmt deren Entwicklung durch die wie ein Damoklesschwert über ihr hängende Eingriffsmöglichkeit des Garantiekomitees.

Schleicher[45]) weist sehr richtig darauf hin, daß unter diesen Umständen kein Unternehmen es wagen wird, sich auf Serienbau von Flugzeugen und Motoren einzustellen, denn es ist ja in das Ermessen des Komitees gestellt, zu beurteilen, was in Deutschland beim Luftfahrzeugbau als „angemessen" gilt und falls es die Produktion nicht für angemessen halten sollte, eine Einschränkung oder Stillegung ganzer Betriebe anzuordnen[46])

Für all diese Forderungen bietet der Versailler Vertrag keine Stütze, es steht zu hoffen, daß die deutsche Regierung einmal energisch Halt macht, an die Majestät des Rechts appelliert und dieser aus Konkurrenzneid geborener Industrie- und Handelsschnüffelei ein Ende bereitet.

3. Rechte der A. und A. Mächte Deutschland zu überfliegen und in Deutschland zu landen.

Die Flugrechte der A. und A. Mächte, die ursprünglich sowohl der militärischen wie auch der zivilen Luftfahrt unserer Gegner völliges Durchfahrts- und Landungsrecht zubilligten, sind inzwischen durch Zeitablauf auf die militärische Luftfahrt beschränkt worden. Die Artikel 313—320 Teil XI des F. V. traten gemäß ausdrücklicher Bestimmung des Ar-

45) in Verkehrsrechtliche Rundschau Jahrg. 4. Heft 7.

46) Bevorstehende Aufhebung der „Begriffsbestimmungen" siehe Anhang S. 79 ff.

tikels 320 am 1. Januar 1923 außer Kraft. Streitigkeiten haben sich hier nicht ergeben.

Artikel 200 bestimmt bezüglich der militärischen Luftfahrt:

„Until the complete evacuation of German territory by the Allied and Associated troops, the aircraft of Allied and Associated Powers shall enjoy in Germany freedom of passage trough the air, freedom of transit und of landing."

Die Luftstreitkräfte der A. und A. Mächte hatten also bis zur völligen Räumung deutschen Gebietes durch die A. und A. Truppen das Recht, Deutschland zu überfliegen, zu durchfahren und in Deutschland zu landen. Wollte man die Praxis der böswilligen Auslegung unserer Gegner nachahmen, so könnte man wohl das einmal gelandete Militärflugzeug am Wiederaufstieg hindern, denn von einem Startrecht ist im Vertrage keine Rede.

Aus der Einfügung des Artikels in den Teil V und aus der besonderen Behandlung der zivilen Luftfahrt im Teil XI ergibt sich zweifellos, daß hier nur die militärische Luftfahrt in Rede steht. Allenfalls dürfte eine erweiterte Auslegung auf Staatsluftfahrzeuge zivilen Charakters am Platze sein. Die französische Formulierung läßt jedenfalls diesen Auslegungswillen vermuten.

Im Teil XI spricht der französische Text von „aéronefs appartissant a u x Puissances alliées et associées, im Teil V dagegen von „appareils d'aéronautique d e s Puissances". Im ersten Fall würde es sich wohl um Luftfahrzeuge handeln, deren Heimat in einem Verbandsstaat ist, während in letzterem das Flugzeug einem Verbandsstaat g e h ö r t, also Staatsflugzeug ist. Der englische Text läßt allerdings bei einer gleichmäßigen Formulierung einen solchen Schluß nicht vermuten.

Die Luftstreitkräfte der A. und A. Mächte sind innerhalb des deutschen Gebietes an keine Vorschriften der deutschen Gesetzgebung, wie beispielshalber das Luftverkehrsgesetz vom 1. August 1922 oder an Paß- und Zollvorschriften gebunden. Das schließt nicht aus, daß sie sich gegebenenfalls als M i l i t ä r f l u g z e u g e auszuweisen haben[47]).

Die Bestimmung des Art. 200 tritt außer Kraft gemäß Art. 429 frühestens mit dem 10. I. 35.

Bis heute hat die Entente von diesem Recht nur geringen Gebrauch gemacht. Die Gefahr einer Invasion von der Luft aus, d. h. die Besetzung deutschen Gebietes auf dem Luftwege

---

47) Vgl. Erlaß des Reichsverkehrsministers vom 23. April 1923 über die Richtlinien für die Ueberwachung des Luftverkehrs. N. f. L. Jahrg. 1923,

ohne rechtlichen Anlaß, war allerdings gegeben. Seit Abschluß der Locarno-Verträge[48]) ist diese Gefahr aber beseitigt, es sei denn, daß die Entente irrigerweise das Invasionsrecht als ein Recht aus dem F. V. ansieht[49]).

4. Besetztes Gebiet und neutrale Zone.

Laut V. O. 80 der Rheinlandkommission vom 7. April 1921 betr. Luftfahrt in den besetzten Gebieten ist das Fliegen von deutschen Luftfahrzeugen innerhalb des besetzten Gebietes verboten. Außerdem ist durch die Note der Botschafterkonferenz vom 16. II. 20 das Halten von Flugzeughallen und der Bau von Luftfahrzeugen und Luftfahrzeugmaterial untersagt. Das Verbot des Ueberfliegens der neutralen Zone war auf die Zeit des Bauverbotes beschränkt und ist mit dessen Fortfall aufgehoben.

Auf Grund dieser Bestimmungen ist es dem gesamten rheinischen Industriegebiet mit seinen wichtigen Wirtschafts- und Verkehrszentren unmöglich gemacht, sich den Anschluß an das große, ganz Deutschland überziehende Luftverkehrsnetz zu verschaffen. Lediglich der englischen Luftverkehrsgesellschaft, der Imperial Airways hat die Erlaubnis von seiten Deutschlands — zum Betrieb eines regelmäßigen Luftverkehrs London — Köln — Paris zu unterhalten gegeben werden können, den deutschen Luftverkehrsgesellschaften bleibt diese Möglichkeit verschlossen.

Gestützt werden die Verbote der Entente auf die Art. 42, 43, 180 F. V., Bestimmungen, durch die das Anlegen und Unterhalten von Befestigungen, sowie das Unterhalten von Truppen im besetzten Gebiet untersagt werden. Die willkürliche Auslegung dieser Artikel liegt auf der Hand.

5. Art. 319 und die Frage der Internationalen Konvention für Luftfahrt.

Die Verpflichtung Deutschlands auf die Bestimmungen der am 13. Oktober 1919 zu Paris abgeschlossenen „Convention internationale portant reglementation de la navigation aérienne“[50]) enthält der Art. 319 F. V. Sie bezieht sich auf die Beobachtung der in der Internation. Convention aufgestellten

48) R. G. Bl. 25. II S. 975.

49) Vgl. Art. 2 Abs. 1, Art. 6 der Locarno-Verträge.

50) Im Urtext veröffentlicht in Niemeyers Zeitschrift für Int. R. Bd. 29 1923 und bei Strupp, documents V. 363, deutsch in Gesetze betr. die Luftfahrt (Aeroclub) Bd. II 1920.

Regeln über Lichter und Signale, Flug- und Luftverkehrsregeln durch die deutschen Flugzeuge auf und in der Nähe von Flugplätzen. Auch diese Verpflichtung ist gemäß Art. 320 mit dem 1. Januar 1923 erloschen. Inzwischen aber hat Deutschland in seinem Luftverkehrsgesetz vom 1. August 1922 eine Regelung seines Luftverkehrs getroffen, die im Großen und Ganzen mit der der Konvention übereinstimmt.

Wie in Deutschland, so ist auch in den meisten anderen Staaten, die eine gesetzliche Regelung ihres Luftverkehrs getroffen haben, eine fast wörtliche Uebereinstimmung mit den Vorschriften der Konvention festzustellen, eine Tatsache, die ihre Ursache darin findet, daß über kurz oder lang diese Staaten mit ihrem Beitritt zur Konvention rechnen.

Die Konvention umfaßt heute außer den gesamten alliierten und assoziierten Mächten des Versailler Vertrages, mit Ausnahme der Vereinigten Staaten, noch Persien, Bulgarien, die Türkei und einige südamerikanische Staaten.. Nicht zu ihr gehören Deutschland und Oesterreich, die meisten neutralen Staaten, Rußland, Finnland und die Randstaaten.

Die Konvention geht von dem Grundsatz der Souveränität aus und erläßt grundsätzlich ein Flugverbot für die Luftfahrzeuge aller nicht beteiligten Staaten über den Staatsgebieten der Vertragsstaaten. Innerhalb der beteiligten Staaten soll ein Flugverbot jedoch nicht bestehen, der Artikel 2 legt diesen Staaten die Verpflichtung auf, „den Luftfahrzeugen der anderen vertragschließenden Staaten, vorausgesetzt daß die Bedingungen dieses Abkommens beobachtet werden, in Friedenszeiten Freiheit für harmlosen Verkehr über seinem Gebiet zu Lande und zu Wasser und dem seiner Kolonien zu sichern."

Außer diesen grundlegenden Bestimmungen enthält die Konvention noch Regeln über Staatsangehörigkeit der Luftfahrzeuge, über technische Mindestanforderungen für Flugzeug und Führer, sowie Grenzüberflug — Verhaltungsmaßregeln; sie setzt Signal- und Verkehrsregeln fest und regelt die Behandlung der Staatsluftfahrzeuge hinsichtlich ihrer Exterritorialität. Als Organ dieser Konvention fungiert die „Commission internationale de la navigation aérienne" (Cina). Sie ist dem Völkerbund unterstellt und dient der Aufgabe einer technischen und rechtlichen Pflege und Weiterentwicklung des Luftfahrwesens. (Art. 35 Konv.)

Der vorbildliche Aufbau der Konvention und die in ihr enthaltenen grundlegenden Bestimmungen sind im Interesse eines internationalen Verkehrs zu begrüßen. Umso bedauerlicher ist es aber, daß die bei der Abfassung der Konvention

herrschende Atmosphäre, die wohl gleiches Recht für die Sieger aber nur Machtauswirkung kulturfeindlicher Art ohne Rechtsbasis gegen den Besiegten aufkommen ließ, den möglichen positiven Gewinn, der durch die Konvention erreicht werden könnte, von vornherein zunichte machen muß. Dieser Ansicht haben sich eine Reihe von Staaten nicht verschließen können und daher ihren Beitritt zur Konvention bis heute nicht erklärt. Der Artikel 5 der Konvention bestimmt, daß ein Vertragsstaat nur auf Grund besonderer zeitlich begrenzter Erlaubnis Luftfahrzeuge von Nicht-Vertragsstaaten in seinem Gebiet verkehren lassen darf und der Artikel 34 bevorzugt bei der Besetzung der Cina die alliierten Hauptmächte, indem er jeder dieser Hauptmächte in der Kommission zwei Vertreter gewährt, während alle übrigen nur je einen Vertreter entsenden dürfen. Diese letzte Bestimmung in erster Linie veranlaßte die Neutralen von der Konvention fernzubleiben[51]). Der Artikel 5 der Konvention wurde später durch ein Zusatzprotokoll vom 1. V. 20 und 1922 durch die Cina grundsätzlich dahingehend geändert, daß mit Genehmigung der Cina auch ein regelmäßiger Verkehr der Vertragsstaaten mit Nicht-Vertragsstaaten möglich sein soll. Die Unzulänglichkeit dieser Regelung aber wurde auf der Tagung der International Law Association in Stockholm 1924 erkannt und auch noch die im Juni 1925 in Kopenhagen mit den Neutralen gepflogenen Verhandlungen über deren Beitritt zu der Konvention blieben ohne Erfolg. Die Gründe, die Deutschland bewogen, trotz der im Jahre 1923 ergangenen Aufforderung seinen Beitritt zu dieser Konvention zu verweigern, sind einmal dieselben, wie die der übrigen Staaten. Darüber hinaus aber würde es im Augenblick politisch unklug sein, diesen Schritt zu tun, denn Deutschland hat seinen Beitritt mit Rücksicht auf die ihm auferlegten Baubeschränkungen abgelehnt nach Fortfall der Artikel 313 ff. F.V., die den zivilen Luftverkehr der A. und A. Mächte in Deutschland zuließen, hat es ein gutes Mittel in der Hand, seiner Forderung nach Aufhebung dieser Baubeschränkungen einen wirksamen Nachdruck zu verleihen durch das Verbot des zivilen Luftverkehrs der A. und A. Mächte innerhalb Deutschlands[52]), und es wäre durch den Beitritt zur Konvention in Gefahr, diese eben erworbenen Rechte ohne entsprechende Vorteile wieder zu verlieren.

51) Vergl. Beschluß von Kopenhagen 1922, vgl. Pittard L'adhesion des Neutres a la convention int. de la navig. aérienne. Revue juridique de navig. aérienne 1923 S. 1 ff.

52) siehe unten S.55

6. Stellung Deutschlands zu den der Konvention nicht angehörenden Staaten.

Die Stellung Deutschlands zum übrigen Ausland wird bedingt durch die Konvention insbesondere deren Art. 5, der wie oben gezeigt das Verbot für alle Vertragsstaaten aussprach mit Außenstehenden Luftverkehr zu unterhalten. Die Deutschland umgebenden Staaten aber haben ein reges Interesse daran, sich die Möglichkeit eines Verkehrs mit dem im Zentrum Europas gelegenen Staate offen zu halten und blieben daher mit Ausnahmen der Feindstaaten der Konvention fern. Diese Tatsache ermöglichte es Deutschland, einen geregelten Luftverkehr mit diesen Staaten zu beginnen und von den Feindstaaten machte sich auch England die gemilderten Bestimmungen des Art. 5 zunutze, indem es auf Grund kürzerer Abmachungen mit Deutschland einen regelmäßigen Verkehr aufnahm, Abmachungen, die auf Gegenseitigkeit beruhen, und nach welchen für je drei Monate die Verkehrserlaubnis für britische Luftfahrzeuge nach Köln und Berlin erteilt worden war.

Nicht gestattet wurde England die Inbetriebnahme einer regelmäßigen britischen Luftverkehrslinie nach Prag, obschon zwischen der englischen und tschechoslowakischen Regierung bereits Verhandlungen über die Einrichtung dieser Fluglinie gepflogen waren. Das einstweilige Abkommen Englands mit der Tschechoslowakei konnte daher nicht erneuert werden[53]).

Damit sind diejenigen Bestimmungen, deren Anerkennung Deutschland auferzwungen wurde, behandelt. Es bleiben noch die, deren Verpflichtung Deutschland freiwillig auf sich genommen hat. Um nämlich den ihm offen stehenden Weg, mit dem der Konvention nicht angehörenden Staaten einen geregelten Luftverkehr aufzunehmen, zu beschreiten, hat Deutschland eine Anzahl Luftverkehrsabkommen getroffen.

Wenn man vielleicht durch die oben erwähnten erzwungenen Bestimmungen zu der Annahme verleitet werden könnte, daß Deutschland durch sie seine Souveränität verloren habe, so zeigt sich in den nun zu erörternden internationalen Verträgen, daß diese Ansicht falsch sein muß, denn die Abkommen setzen denknotwendig das Bestehen einer Souveränität voraus. Sie sind nur bestrebt, dem Interesse eines gedeihlichen, friedlichen Verkehrs zu dienen und alle die Handlungen, deren Verbot lediglich eine staatsrechtliche Schikane bedeuten würde, zu sanktionieren.

---

53) N. f. L. Jahrg. 1924 Nr. 5.

IV. Hauptteil.

Die Staatsverträge mit der Schweiz, Dänemark, Holland, Oesterreich, Schweden, Estland, Litauen.

1. Das Luftverkehrsabkommen mit der Schweiz.

Das erste Abkommen dieser Art ist das am 14. September 1920 in Bern abgeschlossene „Provisorische Uebereinkommen betr. die Regelung des Luftverkehrs zwischen der Schweiz und Deutschland."[54])

Entsprechend den oben angeführten grundsätzlichen Erwägungen räumt Art. 2 in Verbindung mit Art. 1 den Privatluftfahrzeugen beider Vertragsstaaten das Recht ein, in Friedenszeiten das Gebiet und die Territorialgewässer beider Vertragsstaaten in unschädlicher Weise frei zu überfliegen. Ausdrücklich ausgenommen sind die militärischen Luftfahrzeuge, für die gem. Art. 18 eine vorherige Bewilligung des zu überfliegenden Staates einzuholen ist. Auch für diese Luftfahrzeuge sollen dann, soweit die Bewilligung nichts Anderes vorsieht, die Bestimmungen dieses Abkommens maßgebend sein. Offengelassen ist die Frage, ob auch Staatsluftfahrzeugen zivilen Charakters, wie Polizei-, Post- oder Zollflugzeugen grundsätzlich freier Einflug gestattet sein soll oder nicht. Nach dem Wortlaut des Art. 1, der von „privaten Luftfahrzeugen . . ., welche als solche durch die zuständigen Behörden eines der beiden Vertragsstaaten in die amtlichen Register eingetragen sind" spricht, fallen die Staatsluftfahrzeuge nicht unter diesen Artikel, und der Art. 18 ist dann sinngemäß auf die Staatsluftfahrzeuge zivilen Charakters auszudehnen.

Das Interesse der Staaten verlangt, die Staatsgebiete aus militärischen Gründen und aus Gründen der öffentlichen Sicherheit ganz oder teilweise dem Luftverkehr zu entziehen. Dazu bietet einmal der Art. 2, der den friedlichen Verkehr nur für Friedenszeiten freigibt, und außerdem der Art. 3,

54) Der Austausch der Ratifikationsurkunden fand am 28. Dez. 1920 in Bern statt und mit diesem Tage trat das Abkommen gem. dessen Art. 19 in Kraft. R. Z. B. 168, 1920.

der auch in Friedenszeiten den Vertragsstaaten das Recht gewährt, gewisse Teile ihres Gebietes für den Luftverkehr zu sperren (Sperrzonen) die nötige Handhabe. Sollte einer der Vertragsstaaten von diesem Rechte Gebrauch machen, so ist das dem anderen Vertragsstaate mitzuteilen (Art. 3 Satz 2). Voraussetzung ist auch hier, daß diese Gebiete den Privatluftfahrzeuge beider Vertragsstaaten in gleicher Weise verschlossen bleiben. Jedes Luftfahrzeug, das über verbotenes Gebiet gerät, hat das durch die Vorschrift des überflogenen Staates vorgeschriebene Notsignal zu geben und unverzüglich auf einem außerhalb des verbotenen Gebietes, aber in dessen Nähe befindlichen Lufthafen dieses Staates zu landen (Art. 4). Das Ueberfliegen der Grenze darf nur zwischen den in gemeinsamem Einverständnis zu bestimmenden Punkten erfolgen (Art. 12). Diese Vorschrift, die z. B. auch von England gemacht ist, bedeutet eine Beschränkung der Verkehrsfreiheit, sie ist generell nicht zu kritisieren, weil sie je nach Lage des Falls einer gewissen Berechtigung nicht entbehrt. Es ist denkbar, daß einem Staate durch seine geographischen Eigenarten die Kontrolle über den internationalen Luftverkehr nur mit Hülfe dieser Vorschrift möglich ist, aber in den meisten Fällen wird man wohl von einer solchen Beschränkung des Luftverkehrs absehen können, es genügen hier u. E. die Vorschriften über die Landung und Zollabfertigung. Sehr oft wird auch eine Beachtung des Art. 12 garnicht möglich sein, denn jedes Luftfahrzeug und unter ihnen vor allem der Freiballon ist abhängig von Wind und Wetter und deshalb ist ihm zu seiner eigenen Sicherheit freizustellen, welchen Weg er beim Ueberfliegen der Grenze einschlagen will. Die Kontrolle soll ja nicht in erster Linie im Augenblick des Grenzüberflugs, sondern erst bei der Landung oder beim Abflug erfolgen.

Daher wird im Zusatzprotokoll auch bestimmt, daß von der Festsetzung dieser Grenzabschnitte vorläufig abgesehen wird, es soll aber vorbehalten bleiben, aus Gründen des öffentlichen Interesses, wie namentlich des Zollschutzes, solche Grenzabschnitte in gemeinsamem Einverständnis festzusetzen. Unter besonderen Umständen genügt hierzu einseitige Erklärung eines der Kontrahenten, in diesem Falle werden sich aber die Vertragsstaaten nachträglich über die weitere Regelung verständigen.

Auch in den folgenden Abkommen hat man von einer strikten Durchführung dieser Vorschrift abgesehen.

Befindet sich ein Luftfahrzeug innerhalb des Hoheitsgebietes eines der Vertragsstaaten, so sind Luftfahrzeug, Be-

mannung, Passagiere und die Luftfahrtunternehmen allen rechtlichen Verpflichtungen gemäß der Gesetzgebung des Staates, in dem sie sich befinden, insbesondere den Vorschriften über Zölle, Steuern und Abgaben und über die öffentliche Sicherheit unterworfen (Art. 14). Das gleiche gilt auch in Bezug auf die Vorschriften über die Luftschiffahrt. Bemannung und Fluggäste müssen mit allen vom geltenden Recht verlangten Ausweisen und Pässen versehen sein und die Mitglieder der Besatzung überdies alle vom Heimatsstaate für den Luftverkehr vorgeschriebenen Ausweise mit sich führen. Ein Verzeichnis der jeweils im Staate gültigen Ausweise wird dem andern Staate mitgeteilt (Art. 6). Diese Ausweise finden gegenseitige Anerkennung, jedoch kann ein Staat den Ausweisen, die von anderen Staaten an seine Angehörigen ausgestellt sind, für den Luftverkehr innerhalb seines Gebietes die Anerkennung versagen (Art. 14 Abs. 2 und 3). Die Luftfahrzeuge sind mit Bordbüchern, Zulassungsbescheinigungen und deutlich erkennbaren Abzeichen zu versehen (Art. 5). Das Mitführen von funkentelegraphischem Gerät ist besonderer Vereinbarung vorbehalten. Die Erlaubnis zum Mitführen von F. T. Gerät ist in Deutschland für fremde und einheimische Flugzeuge vom Reichsverkehrsministerium einzuholen[55]). Für den gewerbsmäßigen Transport von Personen und Gütern bestimmt Art. 8, daß solche Transporte erlaubt sind von einem Land in das andere, aber nicht im internen Verkehr des andern Kontrahenten. Sie müssen mit einem Namensverzeichnis der Passagiere, der mitgeführten Sachen und mit den erforderlichen Zollerklärungen versehen sein. Für die Beförderung von Post sollen besondere Abmachungen unmittelbar zwischen des Postanstalten getroffen werden[56]). Die Landung der Luftfahrzeuge im internationa-

55) Erlaß des Reichsverkehrsministers über die Richtlinien für die Ueberwachung des Luftverkehrs vom 23. April 1923.

56) Nach Mitteilung des Reichspostministers wurden mit den Postverwaltungen aller Staaten, mit denen Luftverkehrsabkommen getroffen wurden, regelmäßig vor dem Einsetzen des Luftverkehrs auf einfachem schriftlichem Wege Abmachungen über den Austausch von gewöhnlichen und eingeschriebenen Briefsendungen, gewöhnlichen Paketen, auch dringenden, sowie von Zeitungen (Sendungen mit bestimmter Anschrift und einem Inhalte von mindestens je 10 Stück einer Zeitungsnummer) durch die Luftpost getroffen. Die für die Luftpostbeförderung zu entrichtenden Zuschlaggebühren behält jedes Land für sich und entschädigt damit seine Luftverkehrsunternehmungen oder die Postverwaltungen des fremden Landes, wenn der Flugdienst von dem fremden Lande unterhalten wird. Die Entschädigungssätze sind je nach Länge und Schwierigkeit der Luftstrecken und nach der Art der Sendungen (Briefe, Pakete oder Zeitungen) verschieden. In übrigen regelt sich der Verkehr nach den Bestimmungen des Weltpostvertrages und den Nebenabkommen zu diesem Vertrage.

len Verkehr hat auf bestimmten dem öffentl. Verkehr dienenden Flughäfen zu erfolgen. Ein Verzeichnis dieser vorgesehenen Häfen teilt jeder Staat dem andern mit, beiden soll es frei stehen. dieses Verzeichnis zu ändern oder zu ergänzen, jedoch unter 14tägiger Voranzeige an den andern Vertragsstaat (Art. 12). Bevor nicht einer von den vorgenannten Flughäfen angelaufen wird, ist jede Landung innerhalb dieses Gebiets verboten. Im Falle einer Notlandung muß der Führer die nächste Ortsbehörde benachrichtigen und ist dafür verantwortlich, daß bis zu deren Ankunft Bemannung und Passagiere beim Luftfahrzeug verbleiben und das Luftfahrzeug, Teile desselben oder der Ladung nicht entfernt werden (Art. 13). Auf eventl. Hülfeleistung haben die Luftfahrzeuge bei ordentlichen wie bei Notlandungen dieselben Ansprüche wie die einheimischen. (Art. 10). Die Benutzung der den einheimischen Luftfahrzeugen zur Verfügung stehenden Landungsplätze ist den Luftfahrzeugen des Vertragskontrahenten in gleicher Weise wie den einheimischen zu gewähren (Art. 11). Das Abwerfen von anderem Ballast als Wasser und feinem Sand ist verboten, desgleichen das Löschen und Abwerfen von etwas anderem als Ballast. Für Ausnahmen ist besondere Bewilligung erforderlich, insbesondere sollen für das Abwerfen von Postsäcken die besonderen Abmachungen der Postanstalten vorbehalten bleiben (Art. 16).

Zur Beaufsichtigung dieser Vorschriften wird jedem der Vertragsstaaten innerhalb seines Hoheitsgebietes das Recht der Durchsuchung und Untersuchung von Luftfahrzeug und erforderlichen Ausweisen bei Abfahrt und Landung gewährt (Art. 9). Die für den Luftverkehr in ihrem Gebiete bestehenden Vorschriften teilen sich die Vertragsstaaten gegenseitig mit (Art. 17). Ein Kündigungsrecht besteht für beide Teile bei Einhaltung einer Kündigungsfrist von drei Monaten.

Damit ist der Inhalt dieses ersten Luftverkehrsabkommens wiedergegeben. Die folgenden Abkommen lehnen sich inhaltlich an diese an, sie alle entsprechen ja den Bestimmungen der Internationalen Konvention, deshalb wollen wir von den folgenden Abkommen nur das wiedergeben, was in erweiterter oder unveränderter Form aufgenommen ist.

2. Das Luftverkehrsabkommen mit Dänemark.

Das zeitlich folgende Luftverkehrsabkommen ist das mit Dänemark[57]).

57) Abgeschlossen am 25. April 1922, innerdeutsches Gesetz seit dem 21. April 1923. R. G. Bl. 1923 II, 215, II. 302.

In diesem Abkommen hat man die Vorschrift, daß die Grenze nur an bestimmten Punkten überflogen werden dürfe, abgemildert. Der Art. 10 stellt es den Flugzeugen frei, wo sie die Grenze überfliegen wollen, nur über dänischem Land- und Seegebiet soll ein Luftfahrzeug seinen Weg möglichst so nehmen, daß es von einem oder mehreren der im Anhang dieses Abkommens genannten Punkte aus beobachtet werden kann. Bezüglich des F. T. Gerätes sagt der Art. 6 erweiternd, daß dieBedienung dieses Gerätes nur durch Mitglieder der Besatzung, die zu diesem Zwecke mit einer besonderen Erlaubnis ihres Heimatstaates versehen sein müssen, erfolgen darf. Das Mitführen von Brieftauben und Lichtbildgerät ist nur mit Erlaubnis desjenigen Staates gestattet, in dem das Luftfahrzeug sich befindet (Art. 15). Ueber den gewerbsmäßigen Luftverkehr enthält dieses Abkommen in Art. 9. die Sonderbestimmung, daß für die gewerbsmäßige Beförderung von Personen und Sachen nach dem Gebiete eines der beiden Staaten, aus demselben und innerhalb desselben von besonderer Erlaubnis oder Konzession abhängig gemacht werden kann. Der Erlaß des Reichsverkehrsministers vom 23. April 23 sagt hierzu: „Flugzeuge eines ausländischen Unternehmens, das allgemein die Genehmigung zum Betrieb einer Deutschland berührenden Verkehrslinie hat, wie z. B. die Daimler Hire London für die Strecke London — Amsterdam — Bremen — Hamburg — Berlin und die Danske Luftfahrt-Selskab Kopenhagen für die Strecke Kopenhagen — Hamburg bedürfen besonderer Erlaubnis nicht. Die Einrichtung von fahrplanmäßigen Luftlinien über das Gebiet eines der Vertragsstaaten hinweg darf von besonderer Erlaubnis des zu überfliegenden Staates ahängig gemacht werden" (Art. 9). In der Kündigungsvorschrift (Art. 19) wird Dänemark das Recht vorbehalten, das Abkommen mit sofortiger Wirkung zu kündigen, wenn es die Internationale Konvention ratifizieren sollte.

3. Das Luftverkehrsabkommen mit Holland.

Das Luftverkehrsabkommen mit Holland[58]) enthält als besondere Bestimmung lediglich in seinem Art. 10 das Verbot, Waffen, Schießbedarf, giftige Gase oder Sprengstoffe zu

58) Abgeschlossen am 24. Juli 1922, bis heute nicht ratifiziert.

befördern. Im übrigen ist es den vorherigen Abkommen zum Teil wörtlich nachgebildet.

4. Das Luftverkehrsabkommen mit Oesterreich.

Das Luftverkehrsabkommen mit Oesterreich[59]) erwähnt in seinem Art. 2 besonders die Freiballone und zwar soll für diese Fahrzeuge auch die freie Einflugsmöglichkeit des Art. 1 bestehen, die Bedingung der Vorschriftenbeachtung aber der Eigenart dieses Luftfahrzeugs entsprechend modifiziert werden. Für den gewerbsmäßigen Transport von Personen und Sachen gilt hier dasselbe wie im deutsch-dänischen Abkommen, der Art. 14 sieht für ihn eine besondere Genehmigung vor. Die Regierungen behalten sich aber die Abänderung dieses Artikels durch die zuständigen Behörden vor, sodaß den im Heimatstaat zugelassenen Luftfahrtunternehmungen dann unter bestimmten Voraussetzungen die Beförderung von Personen und Sachen auch ohne ausdrückliche Genehmigung gestattet sein soll.

5. Das Luftverkehrsabkommen mit Schweden.

Das Luftverkehrsabkommen mit Schweden[60]) enthält gegenüber den vorigen Abkommen keine Besonderheiten, so daß es sich erübrigt, auf dessen Bestimmungen besonders einzugehen.

6. Handelsverträge mit Estland und Litauen.

In dem am 27. Juni abgeschlossenen, am 5. September 1924 in Kraft getretenen vorläufigen Wirtschaftsabkommen zwischen Deutschland und Estland[61]) wird in Art. 4. beiden vertragschließenden Teilen die Pflicht auferlegt, dem anderen Teile die freie Durchfuhr über sein Gebiet für die Beförderung von Personen und Gütern jeder Art und in jeder Verkehrsrichtung auf Land- und Wasserwegen, einschließlich der Eisenbahnen und Binnenwasserwege, sowie in der Luft zu gestatten. Diese freie Durchfuhr soll durch keinerlei Durch-

59) Abgeschlossen am 26. August 1925, R. G. Bl. II, S. 855, in Kraft getreten am 25. Sept. 25. R. G. Bl. II, S. 951

60) Abgeschlossen am 25. August 1925. R. G. Bl. II. S. 857. In Kraft getreten am 23. Oktober 1925. R. G. Bl. II, S. 969.

61) R. G. Bl. 1924. II. S. 160. R. G. Bl. 1924. II. S. 369.

fuhrverbote behindert werden. Ausnahmen sind nur möglich in Bezug auf Kriegsgerät, aus Gründen der öffentlichen Sicherheit etc. Die Durchfuhr soll in Beziehung auf Ein- und Ausfuhr keinen besonderen Gebühren, Abgaben und Steuern unterliegen. Beide vertragschließende Teile wollen bemüht sein, die für den Reiseverkehr erforderlichen Formalitäten nach Möglichkeit zu erleichtern (Art. 7). Für den Luftverkehr sollen tunlichst bald Verhandlungen über ein zu schließendes Abkommen aufgenommen werden (Art. 11).

Die gleichen Bestimmungen enthält auch der am 1. Juni 1923 abgeschlossene Handelsvertrag Deutschlands mit Litauen[62]) Art. 16, 31, Ziff. 8.

62) R. G. Bl. 1924. II. S. 205.

V. Hauptteil.

Die Frage nach einem evtl. schon bestehenden Gewohnheitsrecht.

Will man die Frage, ob Deutschland hinsichtlich seines Luftverkehrs bereits durch Normen eines völkerrechtlichen Gewohnheitsrechtes beschränkt ist, einer Prüfung unterziehen, so ist es erforderlich, zunächst einmal zu untersuchen, unter welchen Voraussetzungen man überhaupt von dem Bestehen eines völkerrechtlichen Gewohnheitsrechtes sprechen kann.

Diese Frage ist eine der schwierigsten unter den vielen Problemen des Völkerrechts, und es würde natürlich zu weit führen, sie hier bis ins Einzelne zu untersuchen.

Von den beiden Quellen des Völkerrechts, der Gewohnheit und dem Vertrag, ist die Gewohnheit die wichtigere. Nur ein verschwindend geringer Bruchteil des gesamten Völkerrechts ist vertraglichen Ursprungs. Aber die rechtliche Natur des Gewohnheitsrechtes ist, wie die des gesamten Völkerrechts noch wenig sicher festgestellt.

Wie jedes Recht so ist auch das völkerrechtliche Gewohnheitsrecht Ausfluß eines bestimmten Willens, und zwar hier, weil es sich beim Völkerrecht ja grundsätzlich um Staaten handelt, Ausfluß eines bestimmten staatlichen Willens, der gerichtet ist auf Setzung von Rechtsnormen, in deren Rahmen sich ein zwischenstaatlicher Verkehr zwischen zwei oder mehreren Staaten bewegen soll. Im Gegensatz zum Vertragsrecht aber findet hier der rechtsetzende Wille nicht in einem Staatsvertrage in eigentlichem Sinne seinen Ausdruck, sondern in einer Reihe von Handlungen, die wiederholt und gleichgeartet in jahrelanger Uebung einen bestimmten Rechtswillen erkennen lassen und dessen Anerkennung vom anderen Staate erfolgen muß, um diesen Rechtswillen zu objektivem Recht zu gestalten. Die Entwicklung des Gewohnheitsrechtes wird sich also so vollziehen, daß ein Staat in langjähriger Uebung einem anderen Staat gegenüber ein Verhalten übt, das, aus

dem Bewußtsein der Rechtsnotwendigkeit entspringend, einen bestimmten rechtlichen Willen, erkennen läßt. Beruht dieses Verhalten auf Gegenseitigkeit, tritt also auf beiden Seiten der Wille, diese Handlungen als Recht anerkennen zu wollen, hervor, so ist damit die Entwicklung vom erstmaligen Handeln zum völkerrechtlichen Gewohnheitsrecht vollzogen. Die geringste Zahl der an dieser Entwicklung beteiligten Staaten ist naturnotwendig gegeben: Wir haben, auch wenn nur zwei Staaten dasselbe tun und als Recht anerkennen, bereits von Völkerrecht zu reden.

Anderer Meinung ist hier Ullmann[63]), der erst wenn das Gewohnheitsrecht aus dem naturnotwendig engen Anfangsbereich heraus sich zur allgemeinen Gewohnheit entwickelt hat, von einem Völkerrecht sprechen will. Die hier aufgeworfene Frage ist für die Behandlung des luftrechtlichen Gewohnheitsrechtes immerhin von Bedeutung.

In der Praxis des zwischenstaatlichen Verkehrs und gerade hinsichtlich des deutschen Verkehrs mit dem Auslande bestehen eine ganze Reihe von „tatsächlichen Uebungen", die, wenn man sie nicht bereits als Gewohnheitsrecht bezeichnen will, immerhin auf dessen Entwicklungsbeginn hindeuten.

Zu einem großen Teile beruht ja der Luftverkehr auf vertraglicher Grundlage, aber eine ganze Reihe von Staaten erschlossen ihr Gebiet dem deutschen Luftverkehr, ohne vorher eine vertragliche Grundlage für diesen Verkehr zu schaffen. Das Luftverkehrsnetz des Deutschen Reiches erstreckt sich bis hinauf zur finnischen Hauptstadt, bis in die Metropole Rußlands und zur Freien Stadt Danzig, und mit keinem der genannten Staaten wurden Verträge abgeschlossen, der Verkehr also beruht lediglich auf tatsächlicher Uebung.

Ebenso kann man, wenn man die verbindliche Kraft des deutsch-holländischen Luftverkehrsabkommens, das ja bis heute nicht ratifiziert wurde, also trotz seiner staatsvertraglichen Natur kein Völkerrrecht geworden ist, noch leugnen will, auch hier zum mindesten von dem Entwicklungsbeginn eines völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts sprechen.

Voraussetzung ist immer die Mitwirkung staatlicher Organe, als Träger staatlichen Willens. Ohne diese kann man nicht von der Kundgebung staatlicher Rechtsüberzeugung, also auch nicht von dem Entstehen verpflichtenden Völkerrechts sprechen.

Die staatliche Mitwirkung ist im deutsch-holländischen Luftverkehrsabkommen unzweifelhaft gegeben. Fraglich könnte

63) a. a. O. S. 42.

sie evtl. bei Aufnahme des Luftverkehrs mit den andern, oben genannten Staaten erscheinen. Zum mindesten aber kann man in der Tatsache, daß die betr. Staaten der Aufnahme des Luftverkehrs sich nicht widersetzen, eine Billigung sehen, die, wenn sie durch Jahre sich erstreckt, unzweifelhaft zur völkerrechtlichen Verpflichtung führen wird. In der Regel aber wird auch hier eine ausdrückliche Genehmigung von Seiten des betroffenen Staates vorliegen.

Die Beantwortung der Frage, ob diese Tatsachen bereits die Voraussetzungen für das Bestehen eines verpflichtenden Gewohnheitsrechtes erfüllen, ist nicht nur von theoretischer Bedeutung, da die Rechtswirkung eines bestehenden Gewohnheitsrechtes die Unmöglichkeit ist, gewohnheitsrechtliche Verpflichtungen durch einseitige Erklärung wieder aufzuheben.

Hinsichtlich des deutsch-holländischen Abkommens wird eine Vermutung dafür begründet sein, daß Deutschland, weil es nicht ratifizierte, überhaupt keine rechtlichen Verpflichtungen eingehen will. Dem deutsch-holländischen Abkommen den Charakter eines Gewohnheitsrechts zu verleihen, erscheint daher unangebracht. Auch die übrigen für das Bestehen eines Gewohnheitsrechtes sprechenden Tatsachen sind wegen der Kürze ihrer Existenz nicht als genügende Voraussetzung für dieses anzusehen. Sie deuten nur auf den Entwicklungsbeginn eines Gewohnheitsrechtes hin. Ob die Entwicklung zu ihrem Ende kommt, oder ob auf vertraglichem Wege dieser zweifelhafte Rechtszustand beseitigt werden wird, ist abzuwarten.

VI. Hauptteil.

Regelung des innerstaatlichen Luftverkehrs.

Als letzte Gruppe von Normen bleiben noch die, welche Deutschland sich selbst und für seinen innerstaatlichen Luftverkehr gesetzt hat. Am 1. August 1922 erließ Deutschland sein Luftverkehrsgesetz.[64])

Schon durch den Art. 7 Ziff. 19 der Reichsverfassung war dem Reich die Gesetzgebung über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen zu Lande, zu Wasser und in der Luft zugesprochen worden. Mit Art. 7 Ziffer 19 soll der Uebergang der Luftfahrt in die Reichskompetenz, der schon früher von manchen verlangt wurde und den schon die „Verordnung, betr. die vorläufige Regelung der Luftfahrt" vom 26. November 1918[65]) erstrebte, nunmehr verfassungsmäßig erfolgen. Es hat also hier eine Entwicklung zur Verreichlichung stattgefunden, die auch sonst in der Weimarer Verfassung hervortritt. Mit Recht hatte noch Schröder[65]) als Voraussetzung für die reichsrechtliche Regelung der Luftfahrt eine Verfassungsänderung bzw. Erweiterung der Verfassung verlangt, weil die Luftfahrt in der alten Verfassung nicht vorgesehen war und auch nicht vorgesehen sein konnte. Der Art. 7 der neuen RV. sieht eine reichsrechtliche Regelung allerdings nur für die Kraftfahrzeuge in der Luft vor. Wenn daher § 1 Lu.V.G. auch Ballone einzieht, so ist damit offenbar die verfassungsmäßige Kompetenz überschritten.

Hat nun das Luftverkehrsgesetz den Gedanken der Souveränität aufgenommen oder nicht?

Vielfach wird in der Literatur gerade das Luftverkehrsgesetz als Argument dafür herangezogen, daß Deutschland auf seine Souveränität über den Luftraum verzichtet habe. Der § 1 des Lu.V.G. sagt:

> „Die Benutzung des Luftraums ist frei, soweit sie nicht durch dieses Gesetz und die zu seiner Ausführung erlassenen Anordnungen beschränkt ist."

64) R. G. Bl. 1922. I. S. 681.
65) Schröder, a. a. O. S. 53.

Damit gibt es den Luftverkehr innerhalb des deutschen Hoheitsgebietes frei unter gewissen im Gesetz festgelegten Beschränkungen.

Was bedeutet aber hier der Ausdruck „frei"?

Sicherlich nicht dasselbe, was Fauchille als völkerrechtliches Postulat in seinem „l'air est libre" anerkannt wissen wollte.[66]) Hier bedeutet er nur soviel, daß vorbehaltlich der im Gesetz gezogenen Schranken der Luftverkehr keiner Behinderung unterliegen soll. Der Luftraum soll nicht frei sein im Sinne eines Natur- oder Völkerrechts, sondern grundsätzlich der Lufthoheit des Staates unterstehen. Es soll mit dem Ausdruck „frei" lediglich eine verwaltungsrechtliche Bestimmung gegeben sein, die besagt, daß der Luftverkehr innerhalb des deutschen Staatsgebietes beschränkt sein soll, wie der Autoverkehr auf öffentlichen Wegen. Der Luftraum soll öffentlichen Wegen und Plätzen rechtlich gleichstehen. Man wird also richtiger nicht von freiem sondern von öffentlichem Luftraum sprechen.

Eingeschränkt wird der Luftverkehr mittelbar durch das Verbot des Mitführens von Sprengstoffen etc. (§ 14 Lu.V.G.), in polizeilichen Bestimmungen über Zulassung und Prüfung von Personal und Material, über Kennzeichnung etc., während die Ausweichregeln, Landungsverbote (§ 12 Lu.V.G.) und Sperrgebiete (§ 13 Lu.V.G.) zu den unmittelbaren Beschränkungen gezählt werden können.

Die deutlichste Kundgebung für den Souveränitätsgedanken enthalten die auf Grund vorstehenden Luftverkehrsgesetzes erlassenen Verordnungen.

So z. B. sagt der schon erwähnte Erlaß des Reichsverkehrsministers über die Richtlinien für die Ueberwachung des Luftverkehrs vom 23. April 1923 im Abschnitt B.:

> „Fremde Fahrzeuge, d. h. Zivilluftfahrzeuge der Mächte, für die der Versailler Vertrag gilt, bedürfen zu jedem Fluge über deutschem Hoheitsgebiet außer den Ausweisen des Heimatstaates einer besonderen schriftlichen Erlaubnis des Reichsverkehrsministeriums".

Damit wurde den Bestrebungen Frankreichs nach Außerkrafttreten der Art. 313—320 F.V. auch weiterhin den Luftverkehr über deutschem Hoheitsgebiet auszuüben, die Spitze abgebrochen und Deutschland, das durch die „Begriffsbestimmungen" in seiner Entwicklung gehemmt wurde, ein Mittel in die Hand gegeben, durch das allein es seinen berechtigten

66) siehe oben S. 15 ff.

Forderungen nach Aufhebung dieser Begriffsbestimmungen einen wirkungsvollen Nachdruck zu verleihen in der Lage ist.

Die VO. der Reichsregierung vom 11. September 1924[67]) gibt den mit der Ueberwachung des Luftverkehres betrauten Personen das Recht, Luftfahrzeuge durch bestimmte Signale zum Landen aufzufordern, und wenn sie dieser Aufforderung nicht nachkommen, den Weiterflug solcher Luftfahrzeuge zwangsweise zu verhindern.

Es drängt sich einem an dieser Stelle die Frage auf, ob denn die Polizei ohne Flugzeuge überhaupt in der Lage ist, dieser Aufgabe sich zu entledigen. Nach dem augenblicklichen Stand der Technik erscheint es durchaus möglich, ein Mittel zu erfinden, das Flugzeuge am Weiterfliegen verhindern kann. Man denke etwa an die seit langem erörterten elektrischen Ströme, die wichtige Funktionen des Flugzeugmotors außer Betrieb setzen können. Der heutigen Polizei sind solche Mittel allerdings noch nicht gegeben, sie wird sich mit den ihr zur Verfügung stehenden behelfen müssen. Daß dabei hin und wieder Fehlschläge zu verzeichnen sein werden, ist wohl kein Grund, dieser Norm ihre Wirkung abzusprechen.

Die so zum Landen veranlaßten Luftfahrzeuge dürfen ihren Flug erst fortsetzen, wenn hierzu die Erlaubnis von der Polizei erteilt ist.

Damit sind die Normen, die das heutige deutsche Luftverkehrsrecht bilden, aufgezählt, soweit sie für die Bearbeitung der gestellten Fragen von Bedeutung sind.

---

67) R. G. Bl. 24. I. S. 706.

Schlußfolgerung.

Die Fragestellung lautet also jetzt: Sind oder waren die auf Grund der von außen an den deutschen Gesetzgeber gestellten Forderungen in der Lage, unmittelbar in die deutsche Gesetzgebung einzugreifen oder hat der deutsche Gesetzgeber seine Souveränität zu behaupten vermocht trotz der oft sehr großen Abhängigkeit von anderen Normensetzern. Die Beantwortung, die sich aus den oben angeführten Bestimmungen ergibt, ist unzweifelhaft dahingehend, die deutsche Souveränität ist in keinem Augenblick vernichtet gewesen. Alle für Deutschland verpflichtend gewordenen Bestimmungen schöpfen ihre verbindliche Kraft erst daraus, daß der deutsche Gesetzgeber sie als seine Gesetze veröffentlichte.

Dem steht auch der Artikel 4 R. V. nicht im Wege. Nach Artikel 4 gelten alle die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts als bindende Bestandteile des deutschen Reichsrechts. In unserem Falle steht nur das völkerrechtliche Vertragsrecht in Rede — die Existenz eines Gewohnheitsrechts wurde noch geleugnet — und dieses völkerrechtliche Vertragsrecht bedarf, soweit es die Gesetzgebung des Reiches berührt, um für das Deutsche Reich verbindliche Kraft zu erlangen, zu seiner Entstehung der in Artikel 45 Abs. 3 R. V. vorgeschriebenen Form (Genehmigung durch den Reichstag).

Oft erscheint es ja auf den ersten Blick immerhin zweifelhaft, vor allem hinsichtlich der Bestimmungen des F. V. und seiner späteren Interpretation. Die Verordnung der Rheinlandskommission beispielsweise, die im Gebiet des deutschen Gesetzgebers den Verkehr deutscher Flugzeuge untersagte, scheint auf den ersten Blick ein unmittelbarer Eingriff in die Hoheit des deutschen Gesetzgebers zu sein. Aber dem ist trotzdem nicht so, denn auch diese Verordnung wird, wenn auch nach Ansicht der Deutschen Regierung irrigerweise gestützt auf den Friedensvertrag, und dieser kam ja mit Willen Deutschlands zustande. Es geht nicht an, den Protest der deutschen Regierung gegen diese Vertragsinterpretation so zu deuten, daß nunmehr gegen deren Willen ein fremder Normensetzer für sie verbindliche Normen erlassen hat.

Aber auch alle übrigen Bestimmungen, wie beispielsweise die in Art. 200, 313, 314, F. V. bestätigen das Bestehen des deutschen Hoheitsrechtes, wenn sie Deutschland die Pflicht auferlegen, den Verkehr ausländischer Flugzeuge in seinem Gebiet zu dulden.

Es ist hier Wündisch [68]) Recht zu geben, wenn er sagt: „Der Luftraum über dem Staatsgebiet unterliegt, wie im Völkerrecht allgemein anerkannt, der Hoheit des betr. Staates, Derselbe kann also beliebige Vorschriften über die Benutzung dieses Luftraumes erlassen. An diesem Grundsatz ändert der Friedensvertrag an sich nichts."

Daß die von Deutschland abgeschlossenen Staatsverträge denknotwendig das Bestehen einer Souveränität voraussetzen, ist bereits oben erwähnt.

68) a. a. O. S. 221.

Anhang.

Inzwischen sind nach Beendigung der Arbeit auf Grund der Locarno-Verhandlungen in Paris erneute Besprechungen über die zukünftige Gestaltung des deutschen Luftfahrtwesens gepflogen worden. Ueber das endgültige Ergebnis dieser Besprechungen liegt noch keine amtliche Mitteilung vor. Die im folgenden genannten Bestimmungen sind nur aus Pressenachrichten entnommen (Kölnische Zeitung vom 5. Mai 1926, D.A.Z. Nr. 238/9).

Die Verhandlungen zogen sich ein halbes Jahr lang hin, ohne daß in der Presse irgend welche Nachrichten über bestimmte Erfolge laut geworden sind. Inzwischen sind die Besprechungen beendet, die Verträge bereits paragraphiert und ihre Veröffentlichung ist demnächst zu erwarten.

Soweit aus den Pressenachrichten hervorgeht, ist den deutschen Unterhändlern ein voller Erfolg nicht beschieden gewesen. Das Ziel, das erstrebt wurde, die völlige Aufhebung der Bau- und Luftverkehrsbeschränkungen und die Beseitigung des im Artikel 198 F. V. für die Luftfahrt festgesetzten Grundsatzes wurde nicht erzielt. Erreicht wurde vielmehr nur, daß die bei Aufhebung des Flugzeugverbotes am 5. Mai 1922 gegebenen Begriffsbestimmungen in ihrer Anwendung auf Handelsflugzeuge wegfallen. Aber dieser Erfolg ist nicht zu unterschätzen, er bedeutet die Befreiung des Flugzeugbaues und der Motorenherstellung von den Fesseln des Londoner Ultimatums und damit eine Belebung unseres Luftverkehrs. Es ist damit endlich der Augenblick gekommen, wo wir mit den Luftverkehrsgesellschaften der anderen Staaten in Wettbewerb treten können.

Die Aufhebung der Flugzeugbeschränkungen ist aber noch keineswegs als eine völlige Beseitigung der Begriffsbestimmungen anzusehen. Verboten bleiben auch weiterhin Flugzeuge, die unter den Regeln 2 und 3 der Begriffsbestimmungen genannt sind, also Flugzeuge, die ohne Führer fliegen können und gepanzert sind. Die in der Regel 1 genannten Jagdflugzeuge (Einsitzer) unterliegen ebenfalls einer Reihe von Be-

schränkungen. Der Bau solcher Flugzeuge ist künftighin von der Genehmigung der deutschen Regierung abhängig gemacht. Das zur Kontrolle über die deutsche Luftfahrt eingerichtete Luftfahrt-Garantiekomitee soll überhaupt verschwinden und der deutschen Regierung selber die Kontrolle über die dem Deutschen Reich noch obliegenden Pflichten übertragen werden.

Die flugsportliche Ausbildung der Flugschüler darf vom Reich, den Ländern und Kommunen nicht unterstützt werden. Das bedeutet, daß der Staat nicht wie auf anderen wissenschaftlichen und sportlichen Gebieten sich der Förderung des Luftfahrtwesens in der allgemeinen Ausbildung widmen kann. Die Subventionierung darf vielmehr lediglich bei der Ausbildung von Verkehrsfliegern in Anwendung kommen, hier ist die Ausbildung keinerlei Kontrolle mehr unterzogen. Der nunmehr einsetzende Luftverkehr wird gegen die Bestimmungen über die sportliche Ausbildung schon einen Ausgleich schaffen. Die Ausbildung der Reichswehrangehörigen ist auf die lächerliche Zahl von 6 Mann pro Jahr beschränkt, während von den Inhabern eines alten Flugberechtigungsscheines, die der Reichswehr angehören, 36 privatim weiter Flugsport treiben dürfen. Die übrigen 6 müssen ihre Ausbildungskosten selber tragen. Stellen wir diesen Zahlen die ungeheure Zahl der 3000 aktiven Militärpiloten Frankreichs gegenüber, so wird ein berechtigter Zweifel laut, ob diese Bestimmung lediglich der Sorge um militärische Sicherheit entsprang.

Die zahlenmäßige Beschränkung der sich auf eigene Kosten dem Flugsport widmenden Reichwehrangehörigen findet im F. V. keine rechtliche Stütze. Man könnte ihnen ebenso gut das Radfahren untersagen, weil unser Reichswehrkontingent keine Radfahrerkompagnien unterhalten darf!

Die Beschränkungen des Luftschiffbaues sind gefallen, die Zerstörung der Friedrichshafener Anlage verhindert.

Soweit das Ergebnis der Verhandlungen. Es ist zweifellos, daß sie hinsichtlich unserer Luftpolitik einen Erfolg darstellen. Die Bereitwilligkeit, mit der unsere Gegner sich zu diesen Zugeständnissen bequemten, ist sicherlich nicht nur aus dem Interesse an unserem eigenen Luftverkehr entsprungen, sondern wohl vor allem daraus, daß sie selber von der Aufhebung der Begriffsbestimmungen vital berührt werden. Sie handelten aus eigennützigem Bestreben, wider ihren Willen, weil sie das im Zentrum Europas liegende Deutschland nicht entbehren konnten. Neben den Verhandlungen über die Aufhebung der Begriffsbestimmungen wurden Besprechun-

gen über die Einrichtung eines Luftverkehrs zwischen Deutschland und Frankreich—Belgien geführt und zum Abschluß gebracht, und auf diese Verhandlungen hat der Abschluß der politischen Luftfahrtverhandlungen sicher einen bestimmenden Einfluß ausgeübt.

Die Lage des Rheinlandes, die bereits oben geschildert wurde, ist seit der Befreiung eines Teils des genannten Gebietes auch verändert. Der schon vorher von der Strecke Köln—London benutzte Kölner Flughafen ist jetzt dem Streckennetz der Deutschen Lufthansa angegliedert und wird in Zukunft wohl auch als Umschlaghafen für den Verkehr mit Frankreich eine Rolle spielen. Das Ueberfliegen des besetzten Gebietes und der neutralen Zone, das bisher der V. O. 80 der Rheinlandkommission unterlag ist bis heute noch nicht endgültig geregelt. Die Errichtung einiger Flughäfen wurde bereits gestattet, im übrigen aber sollen hierüber noch mit der Rheinlandkommission Verhandlungen geführt werden.

Wir sehen also auf der einen Seite Beseitigung widerrechtlicher Fesseln, dafür aber Ersatz durch neue Beschränkungen. Unsere Forderung geht aber weiter, wir verlangen Befreiung unserer Luftfahrt von a l l e n Beschränkungen, die im F. V. keine Stütze finden.